



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021

Investigación de base

Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por COVID-19

Investigadores:

Catherine Mata Hidalgo

Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2021



303.4
M425i

Mata Hidalgo, Catherine.
Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por COVID-19 / . Catherine Mata Hidalgo, Juan Diego Trejos Solórzano -- Datos electrónicos (1 archivo : 1300 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2021.

ISBN 978-9930-607-68-8
Formato PDF, 61 páginas.
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021 (no. 27)

1. INVERSIÓN SOCIAL. 2. PROGRAMAS SOCIALES. 3. CENTROS INFANTILES DE CUIDO. 4. FODESAF. 5. COSTA RICA. I. Trejos Solórzano, Juan Diego. II. Título.



Índice

Presentación	4
Introducción.....	4
La Inversión Social Pública.....	2
La inversión social pública real crece como tendencia de largo plazo	2
La inversión social real se expande durante el primer año de pandemia.....	5
La expansión de la inversión social se da en las funciones de salud y protección social	8
La inversión social en educación se contrae	12
La inversión en vivienda y cultura muestran las mayores contracciones.....	14
Los programas selectivos sostienen, temporalmente, la expansión de la inversión social....	16
Situación y Evolución del FODESAF	18
Ingresos se deterioran después de una década de crecimiento	19
Programas y distribución del gasto del FODESAF	23
Efecto de un potencial desfinanciamiento del FODESAF.....	30
La Incidencia de los Programas Sociales Selectivos	32
Los Beneficiarios y Excluidos de los Programas Sociales Selectivos	36
Pensiones del Régimen No Contributivo	38
Centros Infantiles de Cuido: CEN-CINAI y Red de Cuido.....	39
Transferencias monetarias de apoyo para estudio	44
Conclusiones.....	49
Referencias	52
Anexo Estadístico.....	54

Presentación

Esta Investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2021*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2021* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

Este informe ofrece una panorámica de la evolución de la inversión social pública (ISP) con énfasis en el primer año de la pandemia. Primero se analiza la evolución de la inversión social pública a largo plazo y con información más agregada y después se depura y desagrega la información sobre la inversión social para estudiar los principales cambios durante el 2020. Para ello se utiliza exhaustivamente la información generada y proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) con sus resultados definitivos y referidos al sector público en su conjunto.

Se parte de una aproximación general del gasto social y luego se precisa la medición, y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, se pone la atención a un componente central de la inversión social como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas. Específicamente se estudia el enfoque de los principales programas selectivos y se analiza la evolución del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Se analiza la incidencia que las principales transferencias estatales tuvieron sobre el ingreso de los hogares en 2020. Adicionalmente, se estudian posibles escenarios de contracción del gasto del FODESAF, así como los recursos necesarios para terminar de atender la población objetivo que hasta 2020 quedaba excluida de algunos de los principales programas focalizados.

El resto de este informe se organiza de la siguiente manera: el capítulo dos hace un recuento de la evolución de la inversión social pública desde 1980 y con más detalle durante el año 2020. En el tercer capítulo se estudia la evolución de los ingresos y gastos del FODESAF, así como los efectos de una potencial reducción de sus ingresos. En el cuarto capítulo se estima la incidencia que tuvieron algunas de las principales transferencias estatales en 2020 en las tasas de pobreza y la desigualdad. En el quinto capítulo se estudia el enfoque de los principales programas sociales selectivos financiados por el FODESAF y se estima los recursos necesarios para ampliar su cobertura. Finalmente, el sexto capítulo concluye con los principales hallazgos del estudio y algunas implicaciones de política.

La Inversión Social Pública

La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) realiza una consolidación del gasto público del sector público en su conjunto por funciones.¹ De esta consolidación, es posible analizar la evolución del gasto o inversión social. Para hacerlo, primero se pone la atención en su evolución a largo plazo y luego se analiza con mayor detalle lo sucedido en 2020 confrontándolo con los años previos a la crisis de la pandemia.

La inversión social pública real crece como tendencia de largo plazo

Para tener una idea de la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT), durante los últimos 41 años, se recurre a varias fuentes. La fuente principal la constituye la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda que prepara un consolidado funcional del gasto para el conjunto del sector público desde 1987. Esta se completa y complementa con información de un trabajo realizado por Mirian Coto, exfuncionaria de la STAP, para la Segunda Comisión de Reforma del Estado (COREC II) y con un trabajo pionero realizado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), para su sistema de indicadores económicos, sociales y ambientales. Con estos insumos se ha construido una serie de gasto público social desde el año 1980, que se ha utilizado y actualizado anualmente para el Programa Estado de la Nación. Esta información se presenta a continuación y los datos de referencia se encuentra en el cuadro A1 del anexo.²

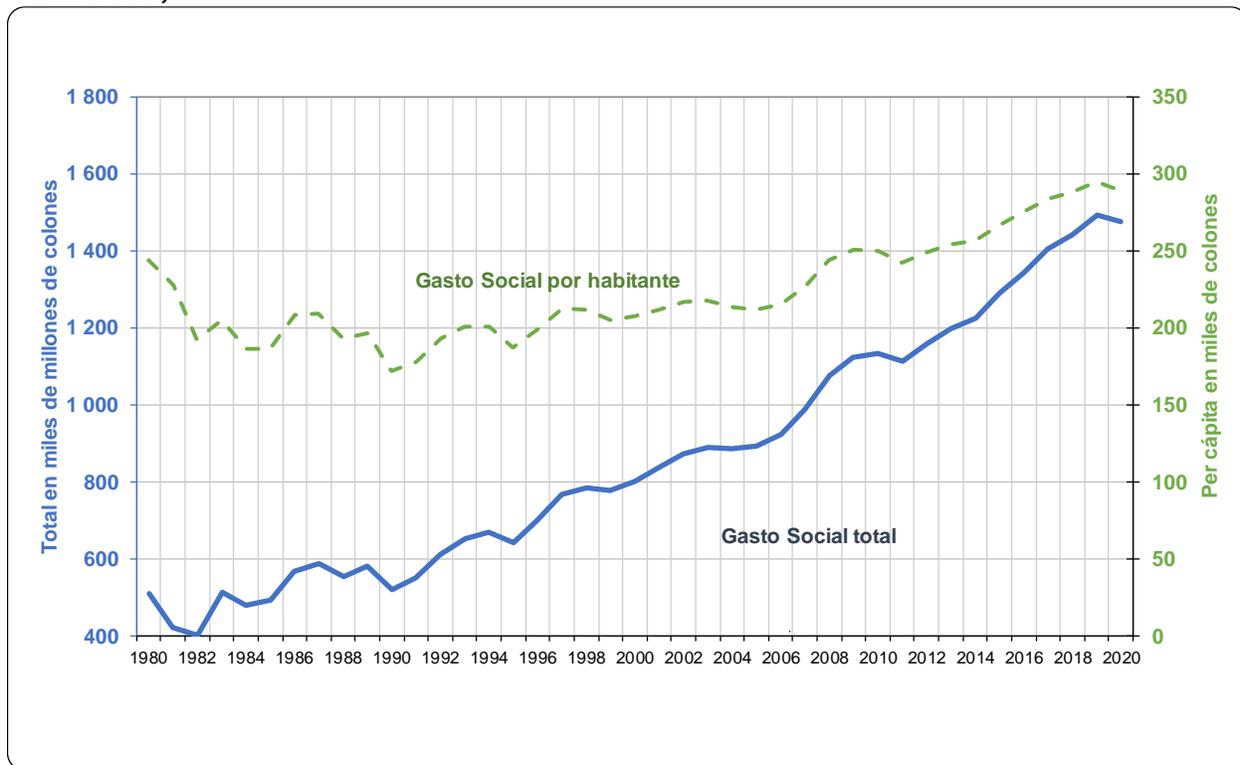
Al poner la atención en la evolución del gasto o inversión social pública total (ISPT), es claro que luego de la contracción real que originó la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, la ISPT muestra una expansión real relativamente sostenida, aunque no libre de períodos contractivos coyunturales de limitada magnitud (ver gráfico 1). Dentro de este lapso sobresale la fuerte expansión durante la segunda mitad del decenio del 2000 y el crecimiento sostenido a partir del 2012, que alcanza su máximo en 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con el deterioro creciente en las finanzas públicas y terminar contrayéndose ligeramente (-1%) en el 2020, aunque como se verá más adelante, este resultado no se corrobora cuando se hace una medición más fina de la inversión social pública. Parte de esta discrepancia tiene su origen en el hecho de la clasificación funcional de la STAP saca al Ministerio de Trabajo de las funciones sociales y con ello parte importante del gasto extraordinario realizado en el programa del Bono Proteger en el 2020. En todo caso, la ISPT casi duplica en el 2020 la magnitud real mostrada a inicios de los años ochenta.

¹ El gasto público social financia una serie de programas que buscan principalmente, aunque no exclusivamente, ampliar o proteger las capacidades de las personas, lo que se traduce en beneficios personales y sociales a largo plazo, asemejándose más a una inversión que a un gasto, por lo que prefiere usar el término de inversión social en lugar de gasto social.

² La serie de la STAP, disponible desde 1987, ha sufrido cambios a través del tiempo, principalmente en el 2002 cuando se introducen o excluyen instituciones o se trasladan de función. También se han producido cambios en los criterios de consolidación. Aquí se ha buscado ajustar hacia atrás estos cambios para mantener la mayor comparabilidad posible. El Banco Central ha presentado nuevas estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB) con año base en 2017. Con ello se actualiza la serie del PIB desde 1980 y el deflactor de la inversión social desde 1983. Ello puede generar pequeños cambios respecto a la serie publicada en el informe anterior.

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Total y por Habitante. 1980 – 2020. (En colones del año 2000)



Fuente: Cuadro A1 del anexo.

Cuando se ajusta por el crecimiento poblacional, la inversión social pública por habitante (ISPH) muestra una evolución menos satisfactoria. La crisis de la deuda reduce la ISPH en casi una cuarta parte durante la primera parte de la década de los años ochenta situándola en alrededor de los 200 mil colones del 2000 por habitante (244 mil colones en 1980). Con altibajos coyunturales, la ISPH se mantuvo alrededor de ese monto el resto de esa década y la siguiente y no es hasta el decenio del 2000 que se despegaba de ese piso y empieza a crecer de manera más sostenida.

Al igual que la ISPT, esta crece desde el 2012 alcanzando la expansión máxima en el 2015 para luego empezar a desacelerarse acorde con las dificultades fiscales crecientes. Aun así, la última década contempla el mayor período de crecimiento continuo (ocho años) de la ISP, total y por habitante, en los últimos 40 años. Finalmente, para el 2020 se observa una contracción real del 2,1%, que como en el caso de la ISPT no se corrobora con las estimaciones presentadas posteriormente y que indican un aumento real en el 2020. Pese a ello, en el año 2020 la ISPH real (en colones del 2000), apenas resulta un 18% superior al monto real invertido 40 años atrás.

La crisis de la deuda redujo la prioridad macroeconómica de la ISPT del equivalente al 18% del producto interno bruto (PIB) en 1980 al 13% en 1982 (5 p.p.), pese a que la producción nacional también se había contraído, ver gráfico 2. A partir de ahí y por espacio de 13 años, hasta 1995, la ISPT se mantuvo en torno al 15% del PIB, lo que significa que creció a un ritmo similar al de

la producción. No obstante, desde el año 1996 se observa una expansión de la ISPT superior a la de la producción hasta el 2002. Entre el 2002 y el 2006, la ISPT crece por debajo de la producción perdiendo prioridad macroeconómica. Esta prioridad la retoma a partir del 2008, primero de forma acelerada y luego de modo más pausado pero sostenido, esto es, creciendo por encima de la producción.

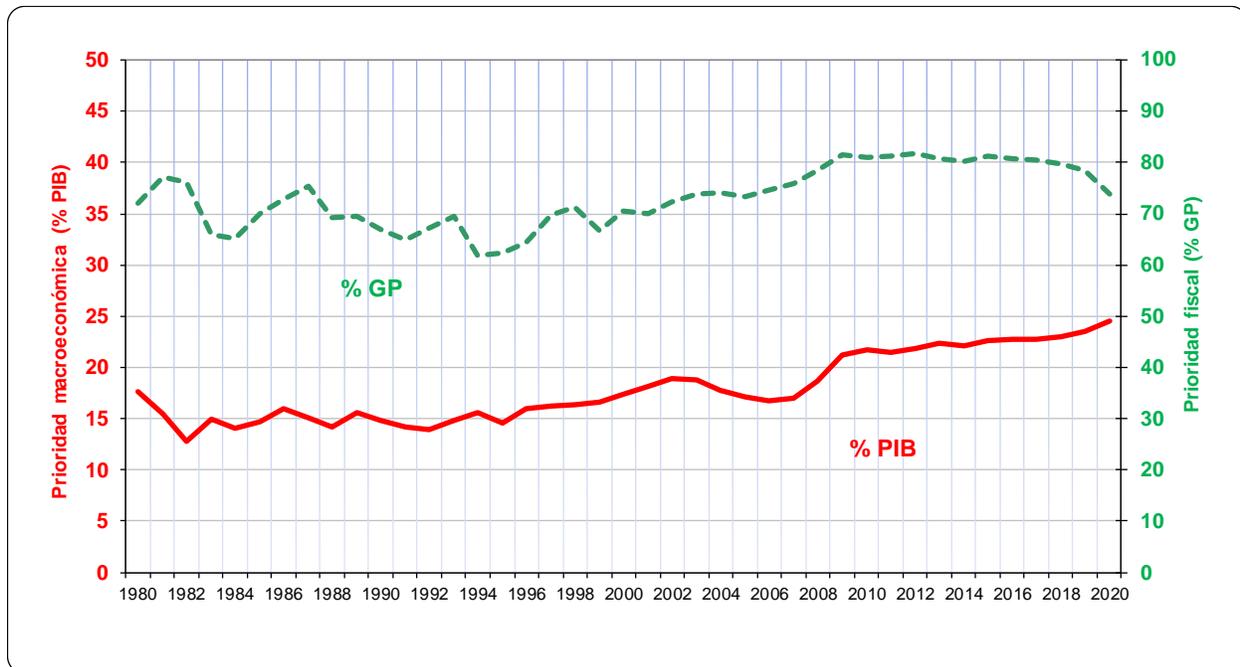
Esta evolución se mantiene durante el 2020, apoyada ahora por una contracción del PIB en colones corrientes, el primero documentado desde 1950, de modo que la ISPT equivale ya a casi una cuarta parte de la producción nacional, cerca de 7 punto porcentuales (p.p.) más que los que prevalecía en 1980 o casi 12 p.p. por encima del nivel alcanzado en 1982. Para hacer este aumento sostenible, los ingresos fiscales deberían estar creciendo también sistemáticamente por encima de la producción, lo cual no parece ser el caso a la luz de los crecientes desequilibrios fiscales.

Cuando se confronta la ISPT con el gasto total del gobierno general, se obtiene la prioridad fiscal, pero con la salvedad de que el gasto social está referido al sector público total y no solo al gobierno general por lo que se está sobreestimando la prioridad.³ Esta prioridad fiscal era del 72% en 1980 y más bien aumenta durante la crisis de la deuda mostrando que otros componentes del gasto público sufrieron una contracción mayor en esa época. Esta prioridad fiscal no se puede mantener y rápidamente cae por debajo del 70% y se ubica por esos niveles hasta inicios del presente siglo donde muestra un aumento sostenido durante la primera década, hasta alcanzar el 80% del gasto del gobierno general (2009) para luego estancarse en ese nivel durante hasta el 2015. Esto significa que la ISPT se mueve en esos años al mismo ritmo que el gasto total del gobierno general.

³ La Contraloría General de la República realiza estimaciones del gasto social referido solo al gobierno general y con ciertas variantes metodológicas. Según estas estimaciones la ISPT del gobierno general ha representado, en promedio, cerca del 70% del gasto total del gobierno general desde el 2010 (68% desde 1998) pero con una tendencia hacia la baja (CGR, varios años).

Gráfico 2

Costa Rica: Evolución de la prioridad macroeconómica y fiscal del Gasto o Inversión Social Pública. 1980 – 2020. (En porcentajes)



Fuente: cuadro A1 del anexo.

No obstante, a partir del 2016 se observa un lento deterioro de la prioridad fiscal, que se acentúa en el año 2020, donde representa el 74% del gasto del gobierno general. Ello evidencia que otros componentes del gasto público, en particular, el pago de intereses asociados al creciente endeudamiento público, están expandiéndose a un ritmo superior y reflejan claramente la insostenibilidad actual del financiamiento de la inversión social en medio de la pandemia.⁴

La inversión social real se expande durante el primer año de pandemia

Pese a lo señalado previamente sobre el comportamiento de la inversión social pública durante el año 2020, cuando se afinan las estimaciones, como se ha hecho en los informes previos (ver Mata y Trejos, 2020 por ejemplo), esta muestra una expansión real pese a las dificultades aumentadas por la pandemia. La inversión social total real crece un 2,8% durante el 2020 y la inversión por habitante lo hace a una tasa del 1,7%, ver cuadro 1. Esta expansión real es favorecida por un limitado crecimiento en los precios implícitos, ya que el deflactor implícito del gasto final de consumo del gobierno general se expande solo un 0,9%, mientras que el índice de precios al consumidor crece solo un 0,7% entre los promedios mensuales del año.

⁴ Según la CGR (2021) el gasto del gobierno general aumentó, en términos corrientes, un 7% durante el 2020. A su interior, los servicios económicos y ambientales cayeron un 5%, los servicios sociales aumentaron un 4% y los servicios generales, donde está el pago de intereses de la deuda, un 7%. Solo la partida de intereses aumentó un 11%.

Las estimaciones ajustadas de la ISPT para el 2020 la ubican en torno a los 8,8 billones de colones corrientes, equivalentes a US\$ 14,9 mil millones según el tipo de cambio promedio simple diario MONEX para ese año (586,55 colones por dólar). Esta estimación ajustada, resulta apenas un 0,8% menor a las cifras aportadas directamente por la STAP y que sirven de base a la sección anterior, debido a la divergencia de tendencias encontradas para este año.

Cuando se controla por el crecimiento de la población, la ISP alcanza un monto per cápita de alrededor de los 1,7 millones de colones corrientes al año (aproximadamente US\$ 2,9 mil) o de 143 mil colones al mes por persona (US\$ 244). Para una familia de cuatro miembros ello equivale a un monto mensual promedio cercano a los 572 mil colones, similar al salario mínimo de un bachiller universitario, por encima del salario mínimo de un trabajador especializado y bastante más alto que el salario mínimo de protección, aunque es claro que no todas las familias reciben en la práctica ese monto.

Esta expansión real se traduce en un aumento en la prioridad macroeconómica, favorecida por una contracción del PIB nominal y real en 2020. Así pasa de representar el 22,5% del PIB en el 2019 al 24,3% en el 2020, para una ganancia de 1,8 puntos porcentuales. Por el contrario, el mayor crecimiento de otros rubros del gasto del gobierno general, en particular el pago de intereses hace perder prioridad fiscal a la inversión social, pese a su aumento real. Así la inversión social pierde 2,2 puntos porcentuales en su prioridad fiscal al pasar de representar el 75,4 % del gasto total del gobierno general en el 2019 al 73,2 % un año más tarde.

Si se descompone la ISP total por rubro, las remuneraciones es su componente principal representando el 41% de la ISPT, pues la mayoría son servicios trabajo intensivos. Este rubro crece un 1,7% global (0,6% per cápita) pese a las restricciones impuestas por la regla fiscal. Las transferencias, corrientes y de capital, al sector privado representa un 39% de la ISPT y es el rubro más dinámico con una expansión real del 9,7% o del 8,5% si se descuenta el aumento poblacional y tienden a concentrarse en los servicios de protección social. La compra de bienes y servicios absorbe un 11% de la ISPT y apenas crece un 0,9% insuficiente para compensar el crecimiento poblacional. Los gastos de capital directos (inversión) apenas representan cerca del 5% de la ISP y se expanden a una tasa similar a la media de la ISPT. Finalmente, los denominados “otros rubros”, tienen un peso menor, cerca del 4% de la ISPT, experimentan una fuerte contracción real durante el 2020. Como se mostrará más adelante, esta estructura por rubro y la dinámica de cada partida muestra diferencias importantes entre las distintas funciones sociales.

Cuadro 1

Costa Rica: Gasto o inversión social pública por función, criterio de acceso y rubro. 2020

(Cifras absolutas en millones de colones corrientes para el total y en colones corrientes para el per cápita y relativas en porcentajes)

Función, criterio de acceso y rubro	Inversión Social Pública (ISP)			Prioridad de la ISP		Variación real 2019-2020 ³	
	Total	Por habitante	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²	Total	Per cápita
Inversión social pública total	8 765 893	1 715 023	100,0	24,3	73,2	2,8	1,7
Estructura por función	8 765 893	1 715 023	100,0	24,3	73,2	2,8	1,7
Educación	2 640 438	516 595	30,1	7,3	22,1	-3,0	-4,1
Salud	2 337 365	457 299	26,7	6,5	19,5	4,7	3,6
Protección Social	2 879 957	563 456	32,9	8,0	24,1	9,7	8,6
Vivienda y Territorio	858 196	167 904	9,8	2,4	7,2	-3,3	-4,3
Cultura y Recreación	49 937	9 770	0,6	0,1	0,4	-14,4	-15,3
Estructura por criterio de acceso	8 765 893	1 715 023	100,0	24,3	73,2	2,8	1,7
Servicios universales ⁴	4 636 166	907 053	52,9	12,8	38,7	1,4	0,4
Servicios restrictivos ⁵	768 208	150 298	8,8	2,1	6,4	-4,9	-5,8
Servicios contributivos ⁶	2 120 426	414 856	24,2	5,9	17,7	1,6	0,6
Servicios selectivos ⁷	1 241 094	242 817	14,2	3,4	10,4	18,4	17,2
Estructura por rubro	8 765 893	1 715 023	100,0	24,3	73,2	2,8	1,7
Remuneraciones	3 618 151	707 881	41,3	10,0	30,2	1,7	0,6
Bienes y servicios	981 646	192 056	11,2	2,7	8,2	0,9	-0,2
Transferencias sector privado	3 437 720	672 581	39,2	9,5	28,7	9,7	8,5
Inversión	405 827	79 399	4,6	1,1	3,4	2,8	1,8
Otros rubros ⁸	322 550	63 106	3,7	0,9	2,7	-21,0	-21,8

1/ Porcentaje de la Inversión Social en el producto interno bruto (PIB).

2/ Porcentaje de la Inversión Social en el gasto total del Gobierno General (GGG)

3/ Utilizando el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor.

4/ Incluye educación general, servicios de salud, suministro de agua y servicios municipales.

5/ Incluye educación postsecundaria, formación profesional y servicios culturales y recreativos.

6/ Incluye sistemas de pensiones contributivos.

7/ Incluye incentivos para estudiar, centros infantiles, pensiones no contributivas, bono vivienda y otros programas contra la pobreza y la exclusión.

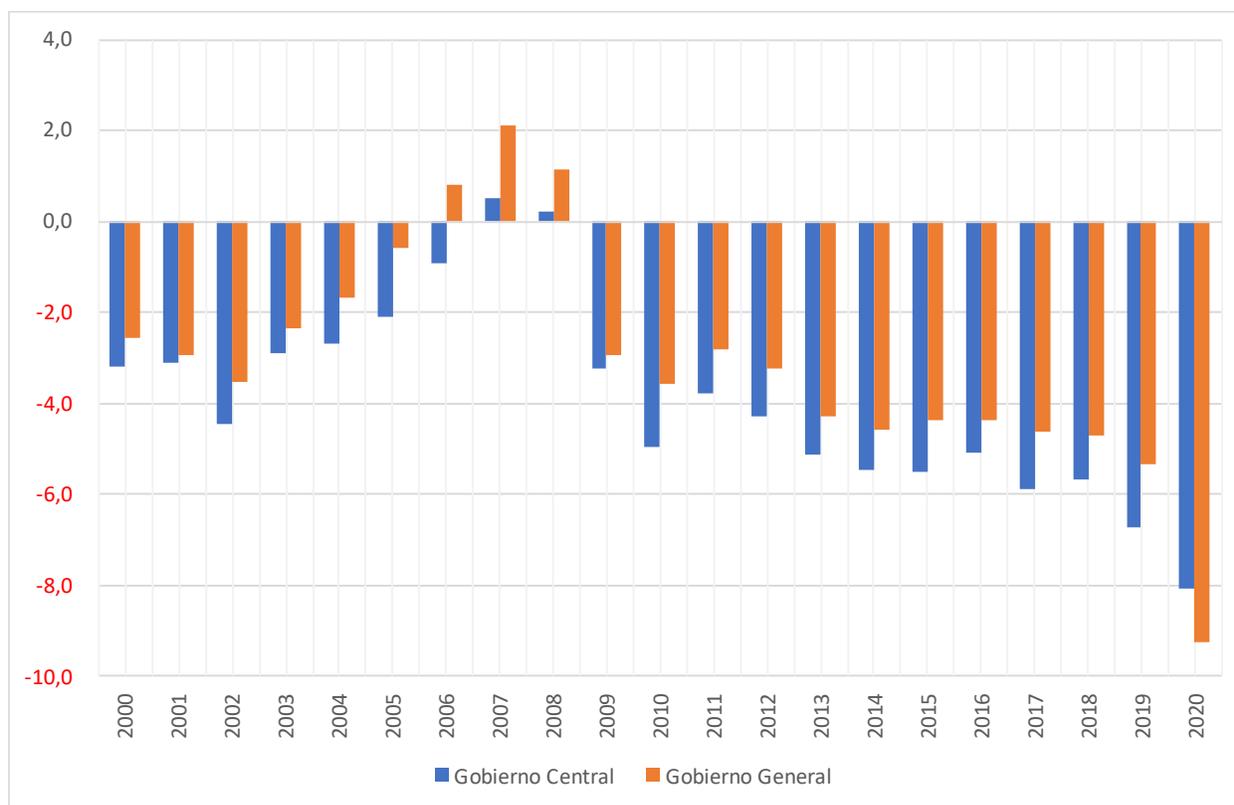
8/ incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Mientras que para el 2020 la inversión social real crece un 2,8%, el pago de intereses lo hace al 9,8% real, para un crecimiento real del gasto total del gobierno general del 6,1%. Esta expansión real de la inversión social, y del gasto del gobierno general en conjunto, observada en el 2020 es insostenible dada la agudización del desequilibrio fiscal, con su mayor valor relativo en las últimas dos décadas, exacerbado por la contracción del PIB nominal (ver gráfico 3). El déficit financiero del gobierno central pasa del equivalente al -6,7% del PIB en el 2019 al -8,1% en el 2020 y el del gobierno general del -5,3% al -9,2%, superando por primera vez en el presente siglo al déficit del gobierno central. Esto significa la desaparición de superávits en las instituciones distintas del gobierno central y el surgimiento de desequilibrios en esos entes con lo que se agrava la crisis fiscal. Este puede ser el caso de la CCSS que ha experimentado una reducción en los ingresos por el mayor desempleo e informalidad del trabajo asalariado y un aumento de los gastos requerido por el enfrentamiento de la pandemia.

Gráfico 3

Costa Rica: evolución del superávit (+) o déficit (-) financiero del gobierno central y general. 2000 – 2020 (Porcentaje del producto interno bruto a precios de mercado, serie base 2017)



Fuente: Contraloría General de la República, Memorias Anuales: varios años.

La expansión de la inversión social se da en las funciones de salud y protección social

Como era de esperar, la inversión social total real crece en las funciones de salud, 4,7% la ISPT y 3,6% ajustada por población, y en la función de protección social, 9,7% en la ISPT y 8,6% en la ISPH, lo que significa que la expansión de la inversión social total es explicada por estas dos funciones, pues el resto de las funciones experimentan contracciones reales en sus recursos financieros.

En el caso de los servicios de Salud, como se muestra en el cuadro 1, en el 2020 su inversión social pública representó el 26,7% de la inversión social total (prioridad social), el 6,5% del PIB (prioridad macroeconómica) y el 19,5% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal). Esta función ha venido creciendo de manera sostenida al menos los últimos cinco años, lo que le ha permitido ganar prioridad macro y social, no así fiscal, donde tiende a estancarse, ver cuadro A2 del anexo.

Como se observa en dicho cuadro, para el 2020, los servicios de atención curativa, que representan casi el 74% de la ISP de la función, son los que más se expanden, seguidos de los servicios de atención primaria, que dan cuenta de un 21% de la ISP de la función. Ambos pueden

considerarse como servicios de salud curativos, aportan el 94% de la ISF de la función y crecen en conjunto a una tasa del 5,2 % en su IPS por habitante. Por el contrario, los servicios de salud pública, conformados por el Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados, solo representan un 3,5% de la ISP de la función y reflejan un estancamiento durante el 2020. Finalmente, con un aporte del 2% restante de la ISP de la función se encuentra la parte de la red de cuidado asociado con los CEN CINAI. La ISP, total y por habitante, en ellos muestra una amplia contracción real durante el 2020, luego de crecer de manera significativa el año anterior.

Para conocer las fuentes del crecimiento de la inversión social en servicios de salud, esta se descompone por rubro de gasto, ver cuadro 2. Al ser servicios trabajo intensivos, más de la mitad de la inversión social corresponde a remuneraciones y estas se expanden un 4% real. Los insumos médicos también son importantes, de modo que ellos representan algo más de una cuarta parte de la inversión social y también presentan una expansión real (6%), al igual que en el rubro de remuneraciones centrado en los servicios de salud curativa dominados por la CCSS. El tercer componente en importancia corresponde a la inversión real (gastos directos de capital), rubro que representa un 6% la inversión social y es el que muestra la mayor expansión (33%). Los otros rubros, transferencias y otros, muestran por el contrario una contracción real que no logra neutralizar el aumento aportado por los rubros previos.

Esta expansión real de las remuneraciones, las compras de bienes y servicios y la inversión en capital reflejan claramente los gastos incurridos para enfrentar la pandemia, pese a que se acompañan de un deterioro de los servicios de salud tradicionales. Por el contrario, la inversión social real en los CEN CINAI se contrae un 7%, caída que se concentra en las transferencias al sector privado y en la inversión de capital. Pese a ello, mantiene un crecimiento en el pago de remuneraciones y en la compra de bienes y servicios, particularmente alimentos. Su limitado peso dentro de la ISP en servicios de salud hace que impacten poco en los resultados globales de la función.

Cuadro 2

Costa Rica: estructura de la inversión social pública total en Servicios de Salud por rubro y evolución 2019 - 2020

Función	Inversión social pública (ISP)					
	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transferencias sect. Privado	Inversión	Otros rubros ¹
Estructura relativa 2020						
Servicios de Salud	100,0	57,1	26,3	10,2	6,1	0,3
Servicios de salud directos	100,0	57,4	26,1	10,1	6,1	0,3
Salud pública	100,0	65,0	17,7	11,6	5,1	0,6
Salud curativa	100,0	57,1	26,4	10,0	6,2	0,3
Red de Cuido (CEN CINAI)	100,0	45,2	38,7	12,9	3,2	0,0
Variación % 2019 a 2020						
Servicios de Salud	4,7	4,0	6,6	-3,1	30,6	-57,8
Servicios de salud directos	5,0	4,0	6,2	-0,2	32,5	-57,8
Salud pública	1,2	0,5	-16,6	16,4	122,3	-14,5
Salud curativa	5,2	4,2	6,9	-0,8	30,9	-59,2
Red de Cuido (CEN CINAI)	-7,1	3,0	22,1	-51,5	-41,1	

1/ incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica y de las instituciones involucradas.

En el caso de los servicios de Protección Social, como se muestra en el cuadro 1, en el 2020 su inversión social pública representó un tercio de la inversión social total (prioridad social), el 8% del PIB (prioridad macroeconómica) y casi una cuarta parte del gasto del gobierno general (prioridad fiscal), convirtiéndose en la función social que más recursos utiliza. Esta función ha venido creciendo de manera sostenida y creciente en los últimos cinco años, lo que le ha permitido ganar prioridad macro, fiscal y social, ver cuadro A3 del anexo.

El cuadro A3 del anexo permite destacar la evolución de sus principales componentes. Para el año 2020, las pensiones contributivas, que representan casi el 74% de la ISP de la función, crece de manera limitada, solo un 0,6% real en su ISPH, luego de ser el componente más dinámico en los años previos. Ello es producto de una contracción real de los pagos asociados con las pensiones con cargo al presupuesto nacional, luego de crecer casi un 10% el año previo. Como se había indicado en el informe relativo al 2019, este aumento se debió a pagos distintos a las transferencias a las personas, probablemente producto del pago de deudas con el seguro de salud de la CCSS, pagos que no están presentes este año y que explican la contracción observada. Por el contrario, la ISP en las pensiones del IVM de la CCSS siguen creciendo de manera alta y sostenida, visualizando problemas de sostenibilidad en un futuro cercano. Por ello, las reformas que se han estado discutiendo requieren de una pronta aprobación.

Las pensiones no contributivas administradas por la CCSS representan un 6% de la ISP de la función, de modo que el 80% de la función corresponde a programas de pensiones. Las pensiones no contributivas aumentan un 4,2% real en su ISPH durante el 2020 pero el crecimiento no ha sido sostenido en el último quinquenio. Finalmente, el resto de los programas de la función, aglutinados como apoyo a grupos vulnerables aporta el 20% restante de la inversión social de la función y resulta el que más crece durante la pandemia con una expansión del 55% en su ISPH, el mayor de todos los programas considerados. Aquí se incorpora un componente importante de las políticas selectivas, aspecto que se analizará con mayor detalle más adelante. Basta adelantar que esta expansión se explica por un programa nuevo y temporal, el Bono Proteger, de modo que se espera una contracción real de la ISP para el año siguiente.

La expansión real del 9,7% en la inversión social total en protección social es generada prácticamente en su totalidad por el aumento real de las transferencias al sector privado, básicamente a personas, rubro que representa el 80% o más de la ISP de los distintos programas, ver cuadro 3. En conjunto estas crecen un 15,7% real y explica el prácticamente la totalidad del crecimiento de la inversión social en protección social, pues los otros rubros de gasto con algún peso relativo tienden a contraerse. Dentro de estas transferencias a personas, el pago real de pensiones contributivas aumenta un 5,6%, esto es, por debajo del aumento de la inversión social en protección social, pero por encima de lo que lo hace la inversión social pública total. Por su parte, el resto de las transferencias al sector privado aumentan un 65% y son la principal fuente de expansión. Aquí se incluyen los recursos del Bono Proteger.

Cuadro 3

Costa Rica: estructura de la inversión social pública total en servicios de protección social y evolución 2019 – 2020

Función	Inversión social pública (ISP)					Otros rubros ¹
	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transferencias sect. Privado	Inversión	
Estructura relativa 2020						
Servicios de Protección Social	100,0	5,8	1,9	87,0	0,9	4,5
Pensiones contributivas	100,0	3,7	0,3	89,5	0,6	5,9
Pensiones IVM-CCSS	100,0	0,6	0,2	98,5	0,0	0,6
Presupuesto Nacional	100,0	7,0	0,3	80,2	1,1	11,4
Apoyo a grupos vulnerables	100,0	11,5	6,2	79,7	2,0	0,5
Variación % 2019 a 2020						
Servicios de Protección Social	9,7	-1,5	-6,7	15,7	87,6	-41,4
Pensiones contributivas	1,6	3,5	7,2	5,6	471,5	-38,9
Pensiones IVM-CCSS	6,1	4,7	6,7	6,3	456,0	-17,3
Presupuesto Nacional	-2,7	3,4	7,6	4,7	471,7	-39,8
Apoyo a grupos vulnerables	40,9	-5,7	-8,3	65,0	23,3	-74,2

1/ incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica y de las instituciones involucradas.

La inversión social en educación se contrae

La inversión social pública total real no crece más durante el 2020 por el efecto reductor que produce la contracción de la inversión educativa. Esta se reduce un 3% real, -4,1% ajustado por población. Para el 2020, la ISP en educación alcanzó el 26,7% de la ISP total, lo que equivale al 7,3% del PIB y al 30% del gasto del gobierno general (ver cuadro 1). Esta contracción de la inversión educativa viene precedida de dos años de estancamiento a nivel de la ISP total y de reducción de la ISP por habitante, de modo que se asocia con pérdidas de prioridad fiscal y social. También se asocia con reducciones en la prioridad macroeconómica, excepto en el 2020 donde la reducción del PIB nominal supera la reducción de la ISP en servicios educativos, ver cuadro A4 del anexo.

Esta reducción real de la inversión educativa es generalizada al interior de la función. Solo los servicios de formación profesional aumentan su inversión real durante el 2020, con lo que completan un quinquenio de aumento sostenido hasta alcanzar algo más del 4% de la inversión educativa total en el último año. Los servicios de educación general son el programa dominante con el 62% de los recursos de la función en el 2020 donde caen un 2,2% en su ISPH y acumulan

tres años de contracción. Los servicios de educación postsecundaria, básicamente universitaria, representan un 23% de la inversión educativa del 2020 pero sufren una reducción real en su ISP por habitante del 6,3% ese año y al igual que la educación general, acumulan tres años de reducción real en su inversión social pública. Finalmente, los incentivos para estudiar en la educación general completan el restante 11% de la inversión educativa en el 2020 y caen también un 11% en su inversión social real per cápita, aunque venía creciendo los cuatro años previos. A su interior son los servicios de transporte escolar los que más reducen su inversión social real por habitante (-52%) producto del cierre de la educación presencial. Le sigue las becas y otras ayudas monetarias, con una caída en un ISPH del 8%, mientras que los comedores escolares experimentan una reducción del 1,3%.

Cuadro 4

Costa Rica: estructura de la inversión social pública total en Servicios Educativos por rubro y evolución 2019 - 2020

Función	Inversión social pública (ISP)					
	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transferencias sect. Privado	Inversión	Otros rubros ¹
Estructura relativa 2020						
Servicios Educativos	100,0	69,1	3,6	19,9	2,4	5,0
Servicios educativos directos	100,0	76,5	3,8	11,5	2,7	5,6
Educación general	100,0	82,6	1,5	9,2	0,1	6,6
Educación postsecundaria	100,0	66,0	7,1	17,8	6,5	2,6
Formación profesional	100,0	43,5	19,4	11,1	19,4	6,6
Incentivos para estudiar	100,0	6,6	2,0	91,3	0,1	0,0
Variación % 2019 a 2020						
Servicios Educativos	-3,0	-0,9	-25,0	-6,3	-17,6	11,7
Servicios educativos directos	-2,1	-0,9	-23,7	-2,8	-17,6	11,7
Educación general	-1,2	-1,1	-9,9	-0,4	-20,3	-1,5
Educación postsecundaria	-5,3	-0,0	-29,8	-2,8	-35,4	129,4
Formación profesional	3,1	-2,0	-23,5	-25,4	67,2	800,2
Incentivos para estudiar	-10,2	-3,2	-40,0	-9,7	-25,5	1643,7

1/ incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica y de las instituciones involucradas.

Esta contracción real de la inversión educativa se observa en casi todos sus rubros dentro de los distintos servicios, aunque con pesos disímiles, ver cuadro 4 arriba. Pese a que el 69% de la inversión educativa total se compone de pago de remuneraciones, estas se contraen solo un -0,9% ese año y explican entonces solo una pequeña parte de la caída relativa total de la inversión social en educación. Por el contrario, las compras de bienes y servicios, las transferencias al sector privado y los gastos de capital son los rubros que más se contaron y por lo tanto explican la mayor parte de la reducción de la inversión educativa.

Esto significa que al igual que en el año 2019, esta contracción de la inversión educativa se asocia menos con la reducción en la cantidad de servicios (personal – remuneraciones) que con la calidad presente y futura de estos servicios (materiales y equipos). También la reducción en las compras de bienes y servicios durante el 2020 evidencian una reducción significativa apoyada por el paso a modalidades virtuales de atención. Este paso a la educación a distancia produce cambios cualitativos en la calidad de la inversión educativa que la sola consideración del monto invertido no logran captar.

La inversión en vivienda y cultura muestran las mayores contracciones

A nivel del sector público, la inversión en vivienda y territorio tiene un peso limitado dentro de la inversión social pues representa solo cerca de un décimo de ella, ver cuadro 1, mientras que los servicios recreativos, culturales y religiosos mantienen dentro de la inversión social total un peso marginal, por debajo del 1% de la inversión total. Ambas funciones muestran contracciones en su inversión social total en el 2020 del 3,3% y 14,4% respectivamente, aunque impactan poco en la evolución global por su menor peso relativo.

Para el 2020, la ISP en servicios de vivienda y territoriales alcanzó al 9,8% de la ISP total, lo que equivale al 2,4% del PIB y al 7,2% del gasto del gobierno general (ver cuadro 1). Esta contracción de la inversión en vivienda y territorio viene precedida de cuatro años de expansión de la ISP total y per cápita, de modo que se observa una pérdida de prioridad fiscal y social solo durante el 2020. Al igual que la inversión social en educación, que se contrae a tasas similares, no hay pérdidas de prioridad macroeconómica durante el 2020 donde la reducción del PIB nominal supera la reducción de la ISP en servicios educativos y de vivienda y territorio, ver cuadro A5 del anexo.

La contracción de la inversión social pública por habitante en vivienda y servicios territoriales en el 2020 se sitúa en un 4,3% y es casi generalizada en todos los componentes. La inversión social en servicios municipales da cuenta del 62% de la inversión social de la función y muestra una caída del 5,4% en su ISP por habitante. La inversión social en servicios de suministro de agua aporta un 21% de la ISP de la función y muestra un virtual estancamiento ya que su ISP real por habitante se reduce solo un 0,1%, lo que implica que se expande al considerar la ISP total (1%). El 17% restante de la ISP total de la función se dirige a los servicios de vivienda, quienes muestran también una caída en su ISP real por habitante del 5,1%.

Cuadro 5

Costa Rica: estructura de la inversión social pública en vivienda y territorio y cultura y recreación por rubro y evolución 2019- 2020

Función	Inversión social pública (ISP)					
	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transferencias sect. Privado	Inversión	Otros rubros ¹
Estructura relativa 2020						
Vivienda y territorio	100,0	31,3	23,9	18,7	19,8	6,2
Vivienda	100,0	5,3	3,3	86,0	2,9	2,6
Suministro de Agua	100,0	29,8	34,5	2,7	31,0	2,1
Servicios Municipales	100,0	39,2	26,1	5,1	20,9	8,7
Servicios culturales y recreativos	100,0	48,8	26,7	17,7	4,9	1,9
Variación % 2019 a 2020						
Vivienda y territorio	-3,3	1,3	-3,6	-1,6	-12,2	1,9
Vivienda	-4,2	1,0	18,3	-4,1	-10,8	-24,9
Suministro de Agua	1,0	1,1	5,0	25,9	4,5	-58,0
Servicios Municipales	-4,4	1,4	-7,6	7,8	-18,7	19,1
Servicios culturales y recreativos	-14,4	-5,2	-27,1	-6,9	-41,6	44,6

1/ incluye intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y sector externo y concesión neta de préstamos.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el Banco Central de Costa Rica y de las instituciones involucradas.

La estructura por rubros de la ISP total en servicios de vivienda y territorio, ver cuadro 5 arriba, muestra una clara diferencia entre los servicios de vivienda, donde predomina las transferencias de capital al sector privado (bono de la vivienda) con el 86% de la ISP total, mientras que, en el suministro de agua y servicios municipales, las remuneraciones, las compras de bienes y servicios y los gastos de capital (inversión) tienen pesos similares y cercanos al tercio de la ISP total cada uno. En los tres servicios las remuneraciones muestran un crecimiento real cercano al 1% durante el 2020, de modo que la contracción global la explican otras partidas. En los servicios de vivienda, es la reducción del bono de la vivienda la principal causa de la contracción, mientras que, en los servicios municipales, la reducción real de la ISP total se concentra en la compra de bienes y servicios y los gastos de capital (inversión). En los servicios de suministro de agua, la ISP total crece un 1% (-0,1% per cápita) y esta expansión se observa en todos los rubros principales y son solo los denominados “otros rubros” los que muestran una fuerte contracción real, pero con un limitado peso en la ISP total.

Los servicios culturales y recreativos son los que experimentan la mayor contracción en la ISP total con un -14,4% (-15,3% IPS per cápita), ver cuadro 1, contracción que ha sido típica en cuatro de los últimos cinco años (ver cuadro A5), de modo que se acompaña de reducciones en sus ya limitadas prioridades macro, fiscal y social. Estos servicios son más trabajos intensivos que la función anterior, ya que las remuneraciones representan casi la mitad de la ISP total. Esta

caída de la ISP total se observa en todos los rubros excepto en el llamado “otros rubros” que tiene un peso marginal (2% de la ISO total), de modo que sigue siendo la cenicienta de la política social.

Los programas selectivos sostienen, temporalmente, la expansión de la inversión social

En el cuadro 1 se presenta la inversión social pública organizada por criterios de acceso de los distintos programas o servicios. Los servicios universales son los más grandes dentro de la ISP total e incluyen a la educación general, los servicios de salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Estos representan el 53% de la inversión social total y equivalentes al 12,8% del PIB y al 39% del gasto del gobierno general. Durante el 2020 reflejan un crecimiento real limitado en su ISP total del 1,4% (0,4% en la ISP por habitante), apoyado principalmente por el crecimiento observado en los servicios directos de salud y en menor medida por los servicios de suministro de agua potable.

Casi una cuarta parte de la ISP total (24%) corresponde a servicios contributivos (pensiones contributivas), lo que equivale al 5,9% de la producción nacional y al 17,7% del gasto público total. Estos programas, como se ha indicado, muestran también un crecimiento limitado en su inversión social (1,6% en la ISPT y 0,6% en la ISPH), explicado por la expansión de la ISP en el régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS. Por el contrario, los servicios con restricción de entrada por el cumplimiento de requisitos o residencia muestran una importante contracción de su inversión social (-4,9% en la ISPT y -5,8% en la ISPH), apoyada por la contracción en los servicios de educación postsecundaria y los servicios recreativos y culturales. Estos tienen un peso relativo menor dentro de la ISPT (9%), y equivalentes al 2% de la producción y algo más del 6% del gasto público.

Un mayor protagonismo lo alcanzan los servicios selectivos vistos en conjunto pues representan un 14% de la inversión social total y equivalen al 3,4% del PIB y al 10,4% del gasto público. Además, son los que muestran la mayor expansión de su inversión social total real durante el 2020 con un aumento real del 18,4% (17,2% en a ISPH). Es de esperar que este comportamiento se explique por la incorporación del Bono Proteger por lo que conviene ver la evolución de la inversión social en los dos últimos años: sin y con pandemia, para ver el tipo de respuesta estatal. El cuadro 6 presenta algunos indicadores para estos programas selectivos.

Cuadro 6

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en Programas Selectivos. 2019 y 2020

Indicador	Inversión Social Pública en Programas selectivos							
	Total	Incentivos para estudiar	Red de Cuido	Pensiones no contributivas	Bono de la Vivienda	Atención familias pobres	Apoyo grupos vulnerables	Bono Proteger
Inversión Social Pública real total ¹								
2019	175 777,45	52 058,81	15 945,53	27 747,02	24 049,22	21 819,16	34 157,72	
2020	205 619,60	46 745,18	14 821,79	29 210,40	22 994,43	17 844,39	27 948,35	46 055,06
Variación relativa								
2019 - 2018	2,3	5,5	14,7	3,8	16,9	-25,8	7,2	
2020 - 2019	17,0	-10,2	-7,0	5,3	-4,4	-18,2	-18,2	
Estructura Relativa								
2019	100,0	29,6	9,1	15,8	13,7	12,4	19,4	0,0
2020	100,0	22,7	7,2	14,2	11,2	8,7	13,6	22,4
Prioridad Macroeconómica (% del PIB)								
2019	2,8	0,8	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,0
2020	3,4	0,8	0,2	0,5	0,4	0,3	0,5	0,8
Prioridad Fiscal (% del gasto del GG)								
2019	9,2	2,7	0,8	1,5	1,3	1,1	1,8	0,0
2020	10,3	2,3	0,7	1,5	1,1	0,9	1,4	2,3
Prioridad Social (% de la ISPT)								
2019	12,3	3,6	1,1	1,9	1,7	1,5	2,4	0,0
2020	14,0	3,2	1,0	2,0	1,6	1,2	1,9	3,1
Inversión Social Pública real por habitante ²								
2019	34 752,31	10 292,36	3 152,53	5 485,76	4 754,68	4 313,79	6 753,20	-
2020	40 228,92	9 145,57	2 899,84	5 714,94	4 498,80	3 491,21	5 468,02	9 010,55
Variación relativa								
2019 - 2018	1,2	4,4	13,5	2,7	15,6	-26,6	6,1	
2020 - 2019	15,8	-11,1	-8,0	4,2	-5,4	-19,1	-19,0	

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Como se puede observar en el cuadro 6, durante el 2020, la inversión social real en todos los programas selectivos tradicionales experimentó una contracción real excepto las pensiones no contributivas.⁵ De este modo, si excluimos el Bono Proteger en el 2020, la ISPT real en programas selectivos se contrae un 9,2% (-10,2% en la ISPH), cuando en el 2019 creció un 2,3%. Esto se debe al importante peso relativo que tiene el Bono Proteger dentro de la ISP total en programas selectivos durante el 2020 (22,4%), con lo que reconfigura la estructura interna de los programas selectivos y mejora sus prioridades sociales, fiscales y macroeconómicas.

El crecimiento de la ISP en servicios sociales selectivos, sustentado en la introducción del Bono Proteger, no solo es transitoria, sino que implica un aumento del asistencialismo dentro de la política selectiva. Recuérdese que el Bono Proteger es una transferencia monetaria no condicionada. Este aumento del asistencialismo se observa incluso al interior del IMAS donde

⁵ El crecimiento global de la ISP, total y por habitante, del cuadro 6 difiere ligeramente de la presentada en el cuadro 1 así como los indicadores asociados. Eso se debe a que en el cuadro 1 se incluye toda la función de vivienda como programa selectivo mientras que para el cuadro 6 se ajusta para que refleje mejor el bono de la vivienda.

los programas más promocionales como incentivos para estudiar, red de cuidado, mejoramiento de vivienda y apoyo productivo y laboral pierden terreno a favor de los subsidios directos a familias y para emergencias, donde está el aporte del IMAS al Bono Proteger. Por otra parte, la incorporación de un programa nuevo corrobora la necesidad de financiarlo al margen y a costa del FODESAF por su rigidez interna. Como se analiza a continuación los recursos transferidos al FODESAF se reducen durante el 2020 con lo que pierde protagonismo en el financiamiento de la ISP de los programas selectivos. Así, mientras que, en el 2019, los recursos asignados por el FODESAF representaron el 62% de la ISP en programas selectivos, para el 2020 este porcentaje se reduce al 50%.

Situación y Evolución del FODESAF

Desde su fundación en 1974, Costa Rica cuenta con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) como principal instrumento de financiamiento para la atención de población en pobreza. El FODESAF financia políticas sociales selectivas que son ejecutadas mayoritariamente por instituciones públicas y, en menor medida, por algunas instituciones privadas de bienestar social. En el año 2009 el FODESAF fue sujeto de una reforma legal (ley 8783 que modifica la ley 5662) que aseguraba la parte de su financiamiento proveniente del gobierno, y ordenaba la distribución de al menos el 50% de sus recursos entre programas e instituciones que ya financiaba y otras nuevas que antes se financiaban vía presupuesto nacional.

En los últimos años, alrededor del 90% de los recursos del FODESAF han sido girados a instituciones y programas mencionados en su ley. Si bien la ley establece montos mínimos de giro de recursos a estas instituciones que pueden llegar a representar alrededor del 70% del Fondo, poco más de 20% de sus ingresos se ha girado como recursos adicionales para programas ejecutados por las mismas instituciones. El porcentaje de recursos que se ha destinado a financiar programas definidos por las autoridades sociales o particulares de las administraciones no ha superado el 10% del Fondo.

Durante el segundo trimestre del año 2020 Costa Rica ya sufre, como el resto del mundo, los embates de la pandemia por el COVID-19 (INEC, 2020). La Encuesta Continua de Empleo del INEC (2020) ya mostraba el deterioro en el mercado laboral, y el IICE (2020) estimaba los eventuales efectos sobre la pobreza del país. Sin embargo, el FODESAF está diseñado como un instrumento de lucha contra la pobreza de largo plazo y ello se refleja en sus rigideces presupuestarias. La mayoría de los recursos del Fondo ya están comprometidos cada año por asignaciones de ley, la mayoría de sus programas son de ya larga trayectoria, y así, si se le inyectan recursos frescos para financiar nuevos programas que una administración estime necesarios, el dinero termina por repartirse no solo entre los programas nuevos sino entre todos los programas que tienen asignado por ley un porcentaje específico de todos los ingresos del Fondo.

En 2020, el presupuesto inicial del Fondo fue sometido a tres modificaciones, dos de las cuales fueron reducciones a los ingresos en los últimos meses del tercer trimestre y una que aumentaba sus ingresos hacia el último mes del año. De los ingresos efectivamente recibidos, el 69,9% se

giraron a instituciones mencionadas en las leyes del FODESAF con un porcentaje fijo o mínimo; el 24,6% de los recursos fueron transferencias de recursos adicionales a las mismas instituciones; y el restante 5,5% fue girado a otras instituciones y programas sociales según fue definido por las autoridades del sector social (DESAF, 2021).

Aunque 2020 sea un año de crisis en el país por pandemia, la distribución de recursos sigue la dinámica de años anteriores, dominada por el giro de recursos hacia instituciones o programas determinados en la ley del Fondo. Esto se explica no solo por las inflexibilidades ya mencionadas que la ley impone a la DESAF en la distribución de recursos, sino también porque el gobierno se apoya en las mismas instituciones para la eventual ejecución de fondos de emergencia que contrasten la crisis. En estos casos la DESAF e instituciones pueden negociar la inclusión de nuevos ‘productos’ temporales dentro de los convenios que ambas partes firman. Una práctica común es aumentar los recursos a programas o productos ya existentes, aunque esto plantea el reto de regresar los programas a sus niveles anteriores una vez pasada la crisis, con el eventual costo político de eliminar beneficios en un programa que no es considerado por la población como temporal⁶.

Ingresos se deterioran después de una década de crecimiento

La década que iniciaba en 2010 significó para el FODESAF el aseguramiento de sus recursos gracias a la reforma de un año antes, hecho que se vio reflejado en la tasa de crecimiento de sus ingresos en 2010 respecto al año anterior. La primera mitad de esta década se vio caracterizada por el continuo crecimiento de los ingresos del Fondo, que crecieron a una tasa promedio de 10,9% durante los cuatro años que siguieron a 2010. Aunque para la segunda mitad de la década este crecimiento se desacelera, los ingresos corrientes efectivos del Fondo continuaron creciendo, aunque a una tasa más pequeña que promedió 4,8% para los años 2015-2019. Esta tendencia se revierte en 2020, año en que los ingresos nominales del Fondo caen 7,2% respecto al año anterior.

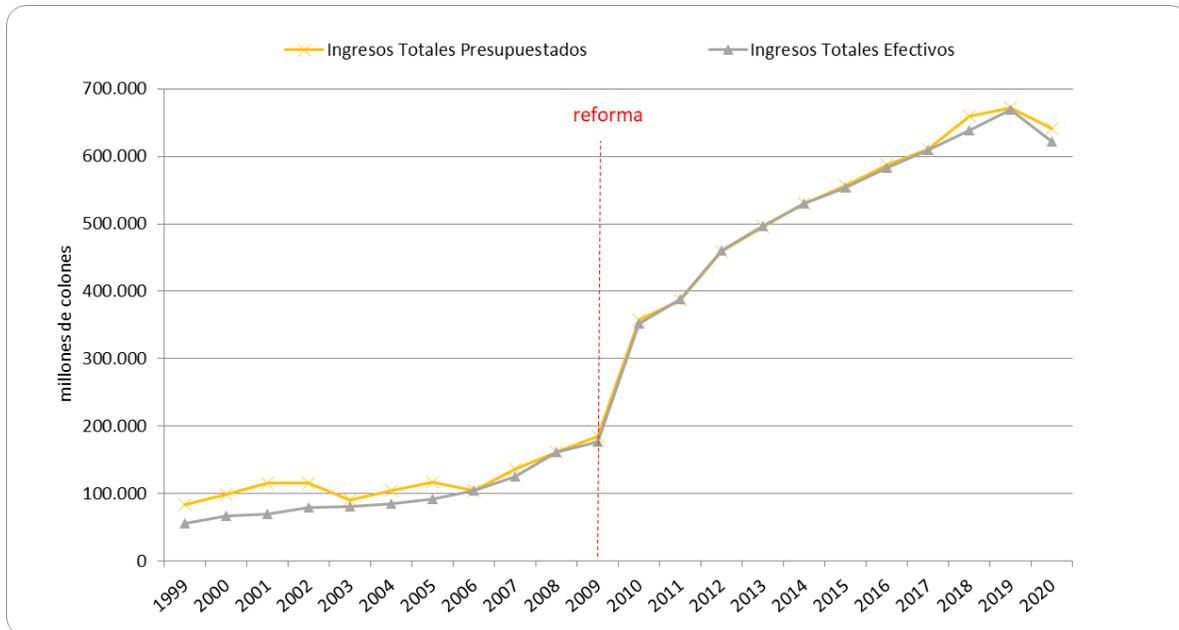
La caída en los ingresos nominales del FODESAF en 2020 (ver gráfico 4) marca el primer año después de la reforma en que los ingresos del Fondo no logran crecer o al menos sostenerse respecto al año anterior. Esta caída en los ingresos nominales fue sucedida por una caída en los ingresos reales del 8% si se deflacta con el deflactor implícito del gasto en consumo del gobierno general (GCGG) o 7,8% si se utiliza el Índice de Precios al Consumidor (IPC)⁷.

⁶ En 2020, mediante Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS el gobierno de Costa Rica crea el Bono Proteger como un subsidio temporal de desempleo que dota a las personas beneficiarias de un ingreso de 125.000 o 62.500 colones al mes por tres meses para coadyuvar temporalmente en la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al cambio en sus condiciones laborales o de ingresos como consecuencia de la emergencia nacional provocada por el COVID-19. Este bono fue financiado con fondos provenientes del IMAS, MTSS, y la Comisión Nacional de Emergencias (MTSS, 2021).

⁷ Para deflactar los recursos del FODESAF usamos dos medidas alternativas: el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y el deflactor implícito del gasto en consumo del gobierno general (GCGG). El deflactor del GCGG puede considerarse un mejor estimador para reflejar los cambios en los salarios públicos y aproximar mejor el quantum de servicios detrás del gasto. Mientras que, el IPC refleja los cambios en precios al consumo de las personas, que puede a su vez

Gráfico 4

Costa Rica: Evolución de los ingresos presupuestados y efectivos del FODESAF. 1999-2020
(nominal en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF e indicadores económicos del BCCR.

Como se muestra en el gráfico 5, durante la década que precede a 2020, los aumentos en ingresos nominales del Fondo son atenuados por los cambios en los salarios del sector público (GCGG) o los precios de la economía (IPC). Esto hizo que, aunque los ingresos reales también crecieran durante el mismo periodo, sus aumentos no fuesen de la misma magnitud que los aumentos en los ingresos nominales.

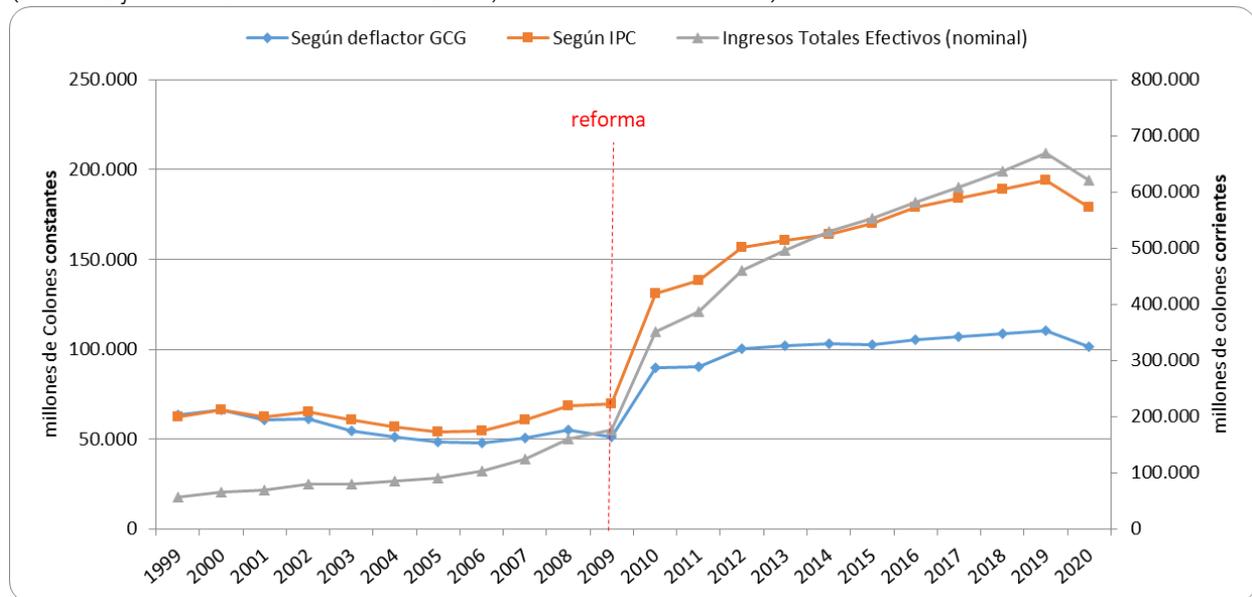
Los primeros años de la década mostraron una tasa de crecimiento promedio de los ingresos reales de entre 3,6% (GCGG) y 5,4% (IPC), mientras que durante la segunda mitad este promedio de crecimiento osciló entre 1,7% (GCGG) y 3,4% (IPC). Así, el FODESAF ya venía cerrando la década con ingresos reales que crecían más lentamente que al inicio de esta. En 2020, la situación se agrava pues no se logra siquiera mantener el mismo nivel de ingreso real del Fondo de un año antes.

reflejar mejor el cambio en el poder adquisitivo de las transferencias que el FODESAF hace a los beneficiarios en muchos de sus programas.

Gráfico 5

Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF. 1999-2020

(nominal y deflactado a colones del 2000, en millones de colones)



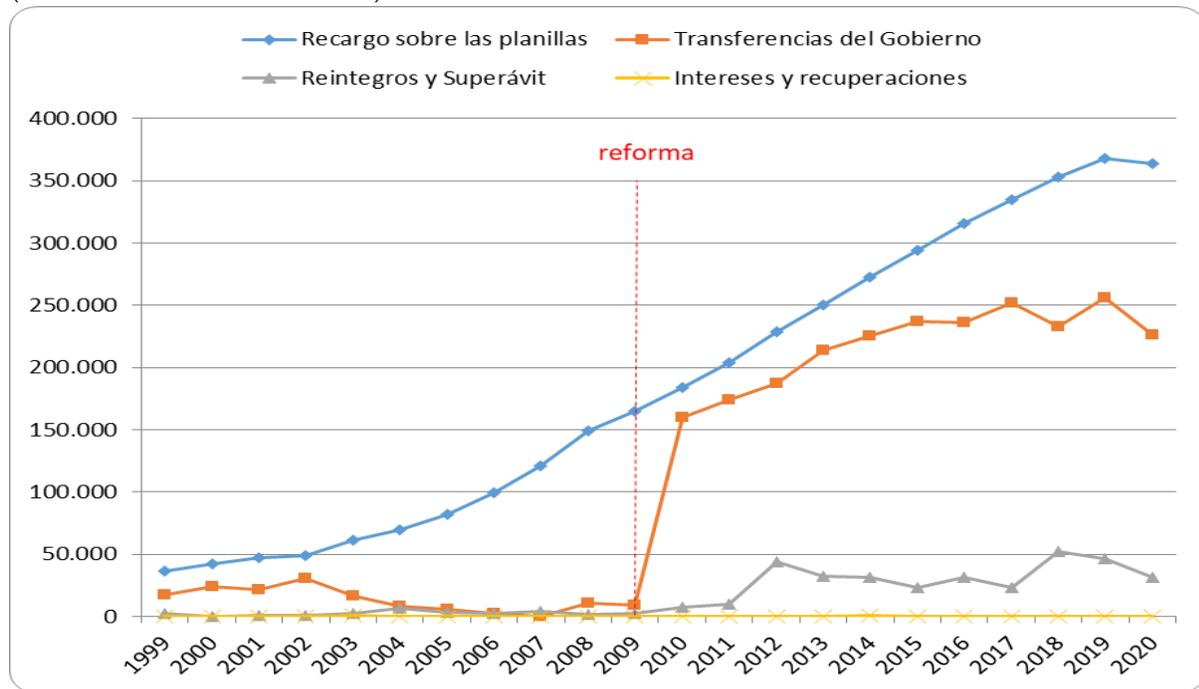
Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF e indicadores económicos del BCCR.

Una caída en los ingresos reales del Fondo, cuando se aproxima con el deflactor del GCGG, significa una disminución en la cantidad de servicios que el gobierno podría proveer a través del FODESAF. Así mismo, cuando la aproximación de los ingresos reales se hace utilizando el IPC, la caída significa que los ingresos del Fondo cayeron en términos de su poder adquisitivo en el mercado y con ello, eventualmente el de las transferencias que se hacen a los hogares beneficiarios de los programas.

La disminución en los ingresos de 2020 es explicada por reducciones en los ingresos de todas las fuentes de financiamiento del FODESAF. Las dos principales fuentes de financiamiento, el recargo sobre las planillas y la transferencia del gobierno, disminuyeron nominalmente 1,1% y 11,5%, respectivamente. Como ha sido indicado anteriormente, ambas fuentes de ingresos están ligadas a la actividad económica del país, y esto ata al FODESAF a una posición de potencial gasto procíclico (ver PEN, 2020; Mata y Trejos, 2020). En 2020 en particular, los datos indican que la mayor contracción vino por el lado del ingreso proveniente de la recaudación del impuesto de ventas, que posteriormente el gobierno transfiere al Fondo el equivalente a 593.000 salarios base del Poder Judicial para fijar multas y penas, ver gráfico 6.

Gráfico 6

Costa Rica: Evolución de los ingresos del FODESAF según fuente de financiamiento. 1999–2020
(millones de colones corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

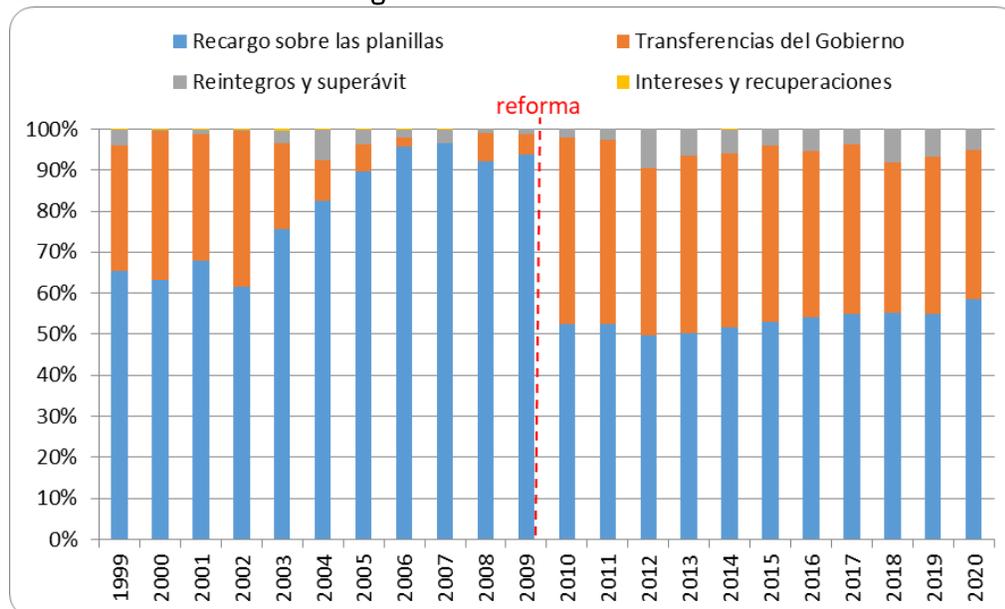
Para 2020, la transferencia de gobierno por concepto de impuesto de ventas debía corresponder a 266.968,6 millones de colones⁸. Sin embargo, el monto efectivamente transferido en el año fue no solo 11,5% menor al de un año antes, sino 18% menor a lo que la ley contempla para el que sería un año regular de financiamiento⁹. Por su parte, el impuesto solidario pagado por los patronos sobre la base de los salarios devengados por sus trabajadores presentó una baja más pequeña y continúa siendo la principal fuente de ingresos del FODESAF, tal como se muestra en el gráfico 7. En 2020, el ingreso por recargo sobre las planillas representó el 58,5% del total de los ingresos del FODESAF, mientras que la transferencia del gobierno proveniente del impuesto de ventas representó 36,4% de sus ingresos.

⁸ De conformidad con la circular N° 227-2019 del 18 de diciembre de 2019 y publicada en el Boletín Judicial N° 4 del 9 de enero de 2020, el Salario Base es de ₡450.200.00 (cuatrocientos cincuenta mil doscientos colones exactos).

⁹ De 2019 a 2020 el gobierno vio caer sus ingresos por impuestos de ventas, internos y externos, en un 0,69%.

Gráfico 7

Costa Rica: Estructura de los ingresos del FODESAF. 1999 – 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

Programas y distribución del gasto del FODESAF

El gasto del FODESAF corresponde al giro de recursos que hace cada año la DESAF a las unidades ejecutoras de los programas sociales. En este sentido, el gasto efectivo puede divergir de lo presupuestado o bien puede ser menor a lo que efectivamente le ingresa al Fondo en recursos. En este último caso el Fondo queda al cierre del año con un porcentaje de sus ingresos sin ser gastado o transferido a las unidades ejecutoras¹⁰.

En 2020 la DESAF transfirió 613.079 millones de colones corrientes a las unidades ejecutoras, monto que es 4,8% menor al de un año anterior, y que en términos reales también decreció. Deflactado con el IPC, el monto gastado a través del FODESAF muestra una contracción de 5,7%, y utilizando el deflactor implícito del GCGG se encuentra que los egresos totales decrecieron 5,5% entre 2019 y 2020.

Como se vio en la sección anterior, si los ingresos del FODESAF están atados al ciclo económico no es sorpresa que su gasto siga la misma tendencia, pues el Fondo no cuenta con herramientas de ahorro o endeudamiento. En 2020, como es de esperar ante la baja de sus ingresos y la mayor necesidad de atender beneficiarios de los programas en el país, se encuentra el porcentaje de superávit (porcentaje de ingresos no gastados) más bajo del período posterior a la reforma, ubicándose en 1,4% del total de ingresos del año, como se muestra en el gráfico 8. Cada año la DESAF debe devolver al Ministerio de Hacienda aquellos recursos que no hayan sido trasladados a las unidades ejecutoras ni comprometidos para su ejecución. Fernández et al. (2020) han

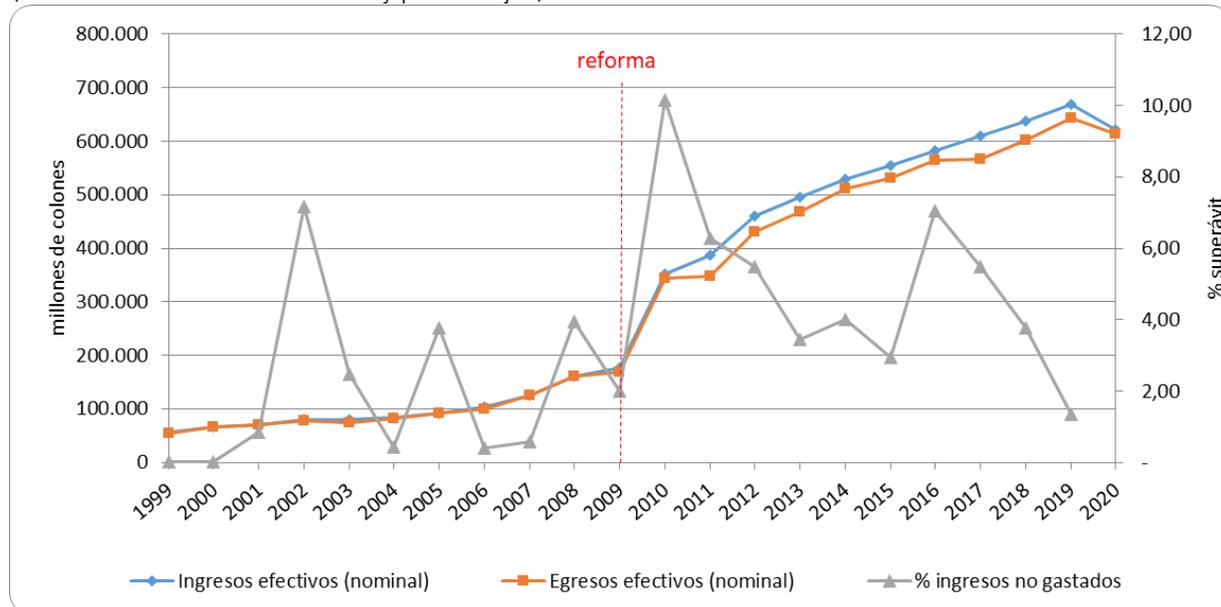
¹⁰ En algunos casos parte de estos ingresos quedan comprometidos para programas o proyectos específicos a los que no pudo girárseles a tiempo al cierre del año calendario.

propuesto que estos superávits en tiempos de bonanza se podrían usar para financiar los tiempos de contracción.

Gráfico 8

Costa Rica: Relación de ingresos y egresos efectivos y superávit del FODESAF. 1999 - 2020

(millones de colones corrientes y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones del FODESAF.

En particular, Fernández et al. (2020) proponen que una potencial medida para fortalecer el financiamiento del FODESAF en tiempos de contracción de la producción puede ser mediante *“la creación de una reserva sobre los fondos del FODESAF, de orden actuarial, con una “tasa de reemplazo” sobre los fondos actuales, adecuada para cubrir [un] porcentaje específico de la proyección de pérdida esperada de ingresos (cuya metodología de cálculo debe ser definida a priori), y de forma que sea también pro cíclica, es decir mayor tasa en años de mayor rendimiento en la producción”* (Fernández et al., 2020, p.112). Los autores enfatizan que esta reserva deber ser creada con el adecuado fundamento legal para así evitar su agotamiento para fines ajenos al de su creación.

Los recursos que la DESAF traslada a las unidades ejecutoras cada año se reparten entre programas promocionales y una red de protección social (ver Trejos, 2013). La distribución de recursos del FODESAF entre estos dos grandes tipos de programas no muestra mayores cambios entre 2019 y 2020. En 2020 los programas promocionales absorbieron el 53,8% de los recursos y la red de protección abarcó 46,2%. Sin embargo, mientras la red de protección social no muestra cambios a lo interno de sus subcategorías, dentro de los programas promocionales sí se observan algunos cambios en prioridades desde la óptica de la distribución de los fondos.

Dentro de los programas promocionales, el grupo de programas de apoyo, formación y protección del capital humano pasó a tener un poco de mayor importancia relativa (67,3% en 2020 vs. 63,8% en 2019). También se vuelven a financiar programas de apoyo productivo

(0,08% en 2020). Por lo que los programas de mejoramiento del hábitat pierden un poco de peso dentro de la categoría (32,7% en 2020 vs. 36,2% en 2019). Ver cuadro 7.

Dentro de los programas de apoyo, formación y protección del capital humano, los programas de mayor inversión son aquellos de apoyo al cuidado y formación de la primera infancia, alimentación en comedores escolares, y el apoyo económico a estudiantes de primaria, secundaria y niveles superiores, y el seguro de salud a personas de escasos recursos económicos. En conjunto, los centros de cuidado y enseñanza a la primera infancia ejecutados por la Dirección Nacional de CEN-CINAI y por el IMAS con la Red de Cuido representaron 26,6%, aumentando al menos un punto porcentual su importancia en el grupo respecto a 2019 (25,5%) gracias al aumento de recursos dado a los centros CEN-CINAI.

Los comedores escolares (PANEA) abarcaron el 23,3% del gasto de esta categoría de programas, mostrando un ligero aumento en importancia relativa respecto a 2019 (22,7%) gracias a un aumento en recursos de 963,34 millones de colones. Por su parte, las transferencias monetarias para secundaria, Avancemos, representaron nuevamente 22% del gasto de su categoría, a pesar de haber tenido una reducción en el monto transferido. Para los niveles de primaria y preescolar, en 2019 se había creado el programa de transferencias monetarias Creceamos a cargo del IMAS. Así, las competencias del FONABE para los primeros niveles educativos pasaban a manos del IMAS, y en los montos transferidos por el FODESAF en 2020 se refleja. El porcentaje de importancia relativa en el gasto que pierde el FONABE es el mismo que gana el programa Creceamos entre 2019 y 2020. Para 2020, Creceamos representa 7,3% del gasto de su categoría, mientras que al FONABE se continúa dedicando 1,2% del gasto para la adjudicación de las becas de niveles superiores que sigue teniendo a cargo. Por su parte, el seguro de salud por cuenta del estado (ACE) no mostró cambios en su transferencia.

En el área de programas para el mejoramiento del hábitat, el bono familiar de la vivienda ejecutado por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) sigue siendo el principal programa. Para el 2020, aunque el bono tuvo una reducción en su transferencia, al igual que el resto del Fondo en sus ingresos, llegó a representar el 98,8% de los recursos de su categoría de programas. El restante 1,2% se distribuye entre los programas de construcción de acueductos rurales (0,9%) y de Saneamiento Básico Rural (SANEBAR, 0,3%).

La norma en los años anteriores había sido que el único programa en la categoría de apoyo productivo era el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (PRONAMYPE) ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En 2020, al igual que en 2019, no encontramos recursos de la transferencia del FODESAF que hayan sido trasladados a este programa. Sin embargo, esto no significa que el programa haya dejado de ejecutarse, pues este programa en particular puede continuar su ejecución con recursos propios de su Fideicomiso. Esto solo significa que en 2019 y 2020 no se hizo transferencia de FODESAF para su ejecución. Sin embargo, en 2020 se financia un nuevo programa de apoyo productivo a

través del Consejo Nacional de Producción (CNP) para la reconversión productiva¹¹, al cual se le otorgaron 250 millones de colones.

Una vez dentro de la red de protección social, el único programa en la categoría de programas compensatorios continúa siendo el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) ejecutado por el MTSS. En 2020 se le gira al programa menos recursos que un año antes, pero dada la disminución en recursos del total del Fondo y de la red de protección social, el programa continúa con la misma importancia relativa (3,2%). Como se ha mencionado en otros reportes (ver Mata y Trejos, 2020) comparado al resto de categorías de su red y siendo el único programa compensatorio, el PRONAE sigue siendo un programa ‘pequeño’ comparado al grupo de programas asistenciales y los programas contra la exclusión. Mas aún, siendo el 2020 un año caracterizado por una crisis que afectó el empleo de muchos habitantes del país (INEC, 2020), los recursos girados por el FODESAF al PRONAE no denotan un rol anticíclico ni compensatorio por la mayor pérdida de empleo en el país. Sin embargo, el PRONAE fue parte de la ejecución del Bono Proteger que se encargó de dar un auxilio temporal a quienes perdieron o vieron su ingreso disminuido por cambios en su condición de empleo a raíz de la pandemia del COVID-19 con un presupuesto aproximado de 257 mil millones de colones (MTSS, 2021).

Dentro de los programas asistenciales, las pensiones no contributivas continúan siendo el componente más importante de gasto (69,8%), a pesar de haberse reducido su transferencia nominal en 2020 comparado a 2019. Dentro de la categoría, los otros dos grandes programas asistenciales también vieron reducido su monto nominal. Esto hizo que no hubiese mayor variación en el peso relativo de cada programa dentro de la categoría. Mientras las pensiones del Régimen no Contributivo (RNC) son el programa asistencial más grande abarcando casi 70% del gasto de la categoría, le sigue un grupo de subprogramas ejecutados por el IMAS que en conjunto representaron 27,8% del gasto, y las transferencias a los cuidadores de pacientes en fase terminal (PFT) que continuaron representando 1,5% del gasto de su categoría.

En el grupo de programas contra la exclusión encontramos instituciones que atienden poblaciones en pobreza y riesgo social más específicas como adultos mayores (CONAPAM), niños, niñas y adolescentes (PANI), mujeres (INAMU), personas con discapacidad (CONAPDIS) o en adicción (IAFA), así como al ICODER que promueve la práctica del deporte y recreación a nivel nacional. El monto total de recursos recibidos y el orden relativo de los programas en cuanto a la magnitud de sus ingresos no presenta mayor variación respecto al año anterior (y tras anterior).

El CONAPAM fue el programa de esta categoría que en 2020 absorbió más recursos del grupo (29,9%), su porcentaje de recursos es mayor al de 2019 (27,9%) y responde también a un aumento en el monto nominal de ingresos que recibió. Este aumento de CONAPAM contrasta con la disminución en recursos y proporción que se había visto de 2018 a 2019 en los mismos indicadores. Por el contrario, el INAMU revierte el aumento que había tenido de 2018 a 2019 en 2020, pero continúa siendo el tercer programa contra la exclusión que más recursos absorbe

¹¹ De acuerdo con el convenio entre el CNP y la DESAF (MTSS) disponible en www.fodesaf.go.cr, el proyecto financiaba la construcción y acondicionamiento de dos bodegas para el almacenamiento de frijol en los cantones de Llano Bonito de Guatuso, Alajuela y Región Brunca, Barrio Daniel Flores de Pérez Zeledón.

(21,3%). Finalmente, el PANI, CONAPDIS, ICODER e IAFA mantuvieron sus participaciones relativas en la categoría sin mayores cambios respecto al año anterior, así como los montos de recursos que recibieron del FODESAF variaron poco. Ver cuadro 7.

Si se contempla el gasto total del FODESAF, sin categorías de gasto o tipo de programa, como se muestra en el gráfico 9, se encuentra la dominación del Fondo por unos tres grandes programas, seguidos de varios programas medianos, y una serie de programas pequeños que varían la dinámica del Fondo en el tiempo. Hay que recordar que más de la mitad de los destinos de recursos del FODESAF están determinados por porcentajes específicos en su ley (Mata, 2015) y otro tanto se reparte entre estos mismos programas. De hecho, según la liquidación presupuestaria del FODESAF en 2020 casi el 70% de los recursos del Fondo se giraron a instituciones mencionadas en la ley (y su reforma) con un porcentaje fijo o mínimo; aproximadamente 25% de los recursos fueron transferencias de recursos adicionales a las mismas instituciones; y alrededor del 5% restante fue girado a otras instituciones y programas sociales que han definido las autoridades del sector social, conforme a las prioridades de la actual administración (DESAF, 2021).

Cuadro 7

Costa Rica: Programas de Promoción y Protección Social financiados por FODESAF. 2019-2020
(Millones de colones corrientes y % del total de su categoría superior inmediata)

Tipo de programa, programas e instituciones	2019		2020	
	Monto	(%)	Monto	(%)
Programas Promocionales	348.284,4	54,5	327.549,2	53,8
<u>Apoyo, Formación y Protección del Capital Humano</u>	<u>222.331,2</u>	<u>63,8</u>	<u>220.318,7</u>	<u>67,3</u>
TMC Avancemos (IMAS)	50.000,0	22,5	48.395,6	22,0
Creceemos (IMAS)	7.845,2	3,5	16.016,2	7,3
Becas (FONABE)	10.887,9	4,9	2.605,4	1,2
Ciudad de los Niños (CDN)	869,4	0,4	844,9	0,4
Centros infantiles CEN CINAI (Dirección CENCINAI)	30.027,2	13,5	32.506,8	14,8
Comedores escolares PANEA (MEP)	50.469,3	22,7	51.405,7	23,3
Asegurados por Cuenta del Estado ACE (CCSS)	36.715,0	16,5	36.715,0	16,7
Red de Cuido (IMAS)	26.750,2	12,0	25.549,5	11,6
Construcción y equipamiento CEN CINAI (MINSA)	2.858,4	1,3	4.721,8	2,1
Electrificación, acueductos, red de cuido y otros (Municipalidades)	692,3	0,3	-	0,0
Construcción Torre de la Esperanza Hospital Nacional de Niños (APHN)	5.216,3	2,3	1.557,8	0,7
<u>Mejoramiento del Hábitat</u>	<u>125.953,2</u>	<u>36,2</u>	<u>106.980,5</u>	<u>32,7</u>
Bono Familiar de la Vivienda BFV (BANHVI)	120.844,1	95,9	105.713,3	98,8
Titulación de Familias (INVU)	2.019,8	--	-	0,0
Construcción de acueductos rurales (ICAA)	2.289,4	1,8	967,2	0,9
Saneamiento Básico Rural SANEBAR (OCIS)	800,0	0,6	300,0	0,3
<u>Apoyo Productivo</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>250,00</u>	<u>0,08</u>
Apoyo microempresa PRONAMYPE (MTSS)	-	-	-	-
Reconversión Productiva (CNP)	-	-	250,00	-
Red de Protección Social	290.744,2	45,5	281.184,6	46,2
<u>Programas Compensatorios</u>	<u>9.394,1</u>	<u>3,2</u>	<u>8.868,5</u>	<u>3,2</u>
Programa Nacional de Empleo PRONAE (MTSS)	9.394,1	100,0	8.868,5	100,0
<u>Programas Asistenciales</u>	<u>222.405,5</u>	<u>76,5</u>	<u>213.867,4</u>	<u>76,1</u>
Pensiones no Contributivas RNC (CCSS)	156.000,3	70,1	149.307,1	69,8
Pacientes en Fase Terminal PFT (CCSS)	3.343,8	1,5	3.107,4	1,5
Resto programas IMAS ¹	63.061,5	28,4	61.452,9	28,7
<u>Programas Contra Exclusión</u>	<u>58.944,5</u>	<u>20,3</u>	<u>58.448,6</u>	<u>20,8</u>
Infancia en riesgo social (PANI)	16.287,8	27,6	16.096,3	27,5
Mujeres (INAMU)	13.375,1	22,7	12.429,5	21,3
Discapacidad y pobreza (CONAPDIS antes CNREE)	7.706,1	13,1	7.693,5	13,2
Adultos mayores (CONAPAM)	16.470,1	27,9	17.480,0	29,9
Combate de adicciones en jóvenes (IAFA)	89,7	0,2	88,3	0,2
Promoción del deporte y la recreación (ICODER)	5.015,7	8,5	4.661,1	8,0

Notas: Se excluye el gasto de la DESAF, el pago de comisiones a la CCSS por recaudo y las devoluciones al gobierno. 1/El IMAS se divide de acuerdo con la liquidación del FODESAF, y en resto de programas se pueden estar incluyendo 'motivos' o subprogramas menores que, aunque de protección social, pueden no ser estrictamente asistenciales.

Fuente: Elaboración de los autores con datos de las liquidaciones 2019-2020 FODESAF y clasificación de Trejos (2013).

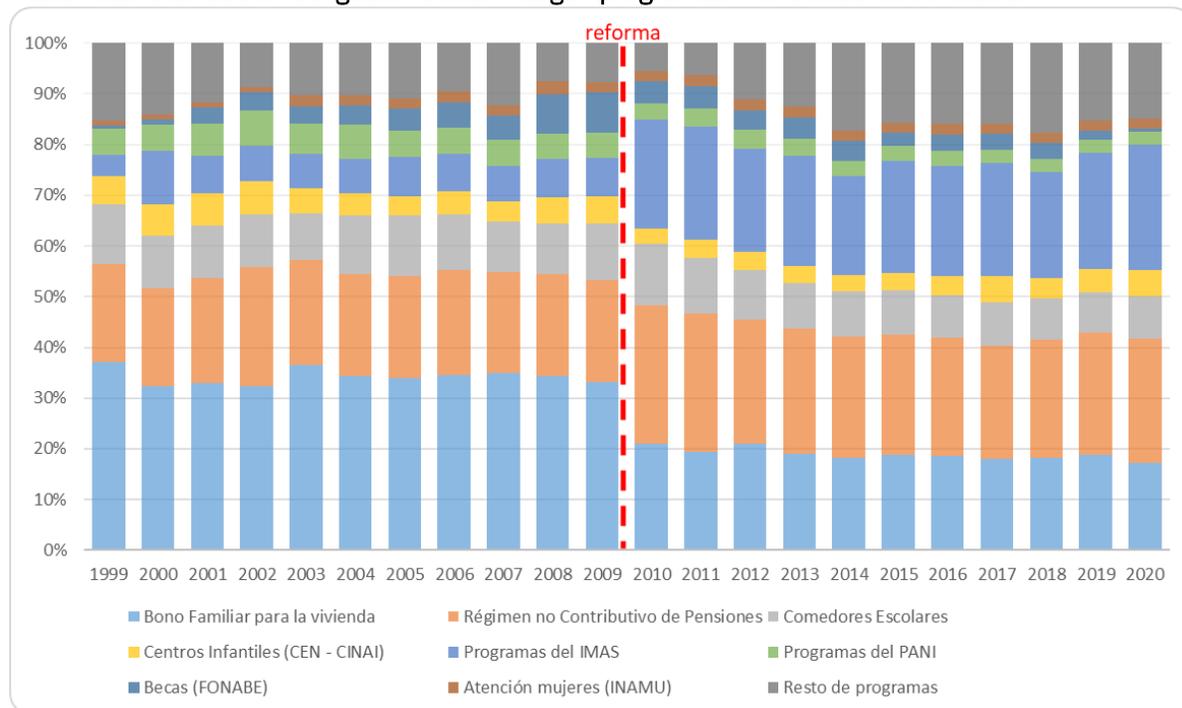
Desde antes de la reforma al FODESAF, hay dos programas que destacan por la proporción de recursos que reciben del Fondo: el Bono Familiar de la Vivienda (BFV) y las pensiones del RNC. Antes de la reforma, el BFV era el programa que más recursos absorbía al llevarse al menos un tercio del Fondo, mientras que, las pensiones del RNC abarcaban alrededor del 20%. Sin embargo, después de la reforma no sólo el Fondo como tal recibe más recursos, sino que tanto las pensiones como los programas del IMAS ganan importancia relativa, y con ello los recursos destinados al BFV pasan a representar alrededor de 20% de los recursos, siendo esta figura de 17,2% para el último año. Si bien en 2019 las pensiones del RNC conformaban el programa que más recursos consumía al recibir el 24,2% del FODESAF; para 2020 es el IMAS quien recibe casi una cuarta parte (24,7%) de todos los recursos del Fondo. Estos cambios se explican tanto por un aumento (2,5%) en la transferencia de fondos hacia el IMAS, como por la disminución de recursos hacia las pensiones del RNC (4,3%).

El grupo de programas pequeños que justo después de la reforma no representaban en conjunto más del 10% del Fondo, desde 2018 y hasta 2020 continúan posicionándose como el cuarto grupo de gasto al representar 14,9% del total del gasto del FODESAF. Este grupo, aunque incorpora una serie de programas pequeños en términos de presupuesto, no necesariamente incluye siempre a los mismos programas. Es así el grupo que le permite a las autoridades tener un poco más de flexibilidad para financiar proyectos temporales. Por ejemplo, los proyectos de acueductos, electrificación, construcción de centros de red de cuidado, y otros que se ejecutan a través de las municipalidades, se encuentran en esta categoría. Así como otros proyectos de infraestructura como la construcción de la Torre de la Esperanza del Hospital Nacional de Niños, y la construcción y equipamiento de los CEN-CINAI. Incorpora también programas nuevos o temporales como el de titulación a familias a cargo del INVU en 2019 y el de reconversión productiva a través del CNP en 2020. Sin embargo, también incluye programas que, aunque pequeños, se mantienen en el tiempo como lo son el PRONAE, CONAPAM, CONAPDIS, PANI, ICAA, ACE, PFT, IAFA, ICODER, Ciudad de los Niños (incluido con la reforma), entre otros. Este grupo ha ganado importancia en los últimos años, especialmente si se compara contra su participación en 2010 cuando representaba 5,5% del Fondo.

Los comedores escolares vuelven a ganar importancia relativa en 2020. Su porcentaje de ingresos es similar al observado en años anteriores a 2019, aunque nominalmente el programa vio sus recursos aumentar casi un 2% respecto a un año antes. Esto sucede gracias a las variaciones nominales del mismo Fondo. En todos los casos debe recordarse que, aunque un programa mantenga el mismo porcentaje de recursos del Fondo, posterior a la reforma los recursos del Fondo se duplicaron y con ello los recursos de los programas que mantuvieron su porcentaje de ingresos.

Gráfico 9

Costa Rica: Distribución del gasto FODESAF según programas financiados. 1999-2020.



Fuente: Elaboración de los autores con datos de las liquidaciones del FODESAF.

Los centros infantiles CEN-CINAI, vuelven en 2020, al igual que en 2019, a recibir más recursos y así a aumentar su representación en el gasto del Fondo, al ser el 5,3% del total en 2020. El PANI recibió el equivalente a 2,6% del total del gasto del FODESAF, porcentaje muy similar al de los últimos años. El INAMU por su parte recibió el 2% del Fondo que por ley le corresponde. Mientras que al FONABE se le transfirió 0,4% del gasto del FODESAF, denotando así la finalización del traspaso de las competencias de las becas de preescolar y primaria hacia el IMAS que había iniciado en 2019.

Efecto de un potencial desfinanciamiento del FODESAF

Asegurar el financiamiento del FODESAF, y con en ello el de la política social selectiva del país, es clave no solo en momentos de crisis sino en la lucha contra la pobreza a largo plazo. Justamente la reforma al FODESAF de 2009 buscaba, entre otras medidas, asegurar la parte del financiamiento proveniente del gobierno y que no se había venido cumpliendo a cabalidad. Con la asignación por ley de los 593.000 salarios base, provenientes de la recaudación del impuesto de ventas, que el gobierno debía trasladar en adelante al FODESAF se buscaba volver a darle estabilidad a los ingresos del Fondo.

Sin embargo, con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (N° 9635, 2018) el gobierno adquiere nueva flexibilidad de readecuar los destinos específicos que no provengan de una renta

especial de acuerdo con el estado de las finanzas públicas¹². Esto vuelve a dejar a los ingresos del FODESAF, provenientes del gobierno, en un estado de vulnerabilidad. Los ingresos del Fondo no solo estarán atados a la actividad económica del país, y con ello seguirán siendo procíclicos, sino que corren riesgo de volver a perder la transferencia de gobierno ante las ya perenne deterioradas finanzas públicas.

Los ingresos provenientes de las planillas de las empresas públicas y privadas, aunque también procíclicos, han sido los más estables. Además, este es el componente de ingreso más importante del FODESAF (ver gráfico 7). Eventuales cambios en esta fuente afectarían directamente los programas financiados por el Fondo. Si esta fuente de financiamiento se perdiese, el FODESAF hubiese sido 58,5% menor en 2020 y esta disminución tendría que trasladarse a los programas ante la imposibilidad del gobierno de cubrir el faltante de recursos.

Una disminución de tal magnitud para todos los programas implica cambios importantes en la cobertura de inclusive los programas más grandes financiados por el Fondo. En el cuadro 8 se ilustran 3 ejemplos: 1) las transferencias monetarias Avancemos, 2) las pensiones del régimen no contributivo por su importancia presupuestaria y de cobertura, y 3) los centros CEN-CINAI por la discusión en la arena pública y política sobre la importancia de su expansión como red de cuidado. En estos tres programas, con la eliminación de los recursos provenientes de planilla, y sin reasignar el restante ingreso, ninguno podría llegar ni a una tercera parte de su población objetivo que se encuentra en algún grado de pobreza o vulnerabilidad por ingresos.

Si se asume una reducción de la mitad del ingreso proveniente de planillas, y se asume por el momento que no hay cambio en el parque empresarial que costea este ingreso ni en los niveles de formalidad, la cobertura potencial puede llegar al 50% en el caso de las pensiones, pero a una cuarta parte de la población objetivo en el caso de los centros de cuidado infantil CEN-CINAI.

¹² Ver Capítulo III, Artículo 15 sobre Disposiciones de Responsabilidad Fiscal y Capítulo IV, Artículo 25 sobre Cumplimiento de la Regla Fiscal (Ley N° 9635, 2018)

Cuadro 8

Costa Rica: Escenarios de ingresos y cobertura potencial en programas seleccionados ante eventuales reducciones del ingreso del FODESAF.

Indicador\Programa	Total FODESAF	TMC Avancemos	Centros CEN CINAI	Pensiones RNC
Ejercicio económico 2020				
% asignado		7,79	5,23	24,02
Monto (millones de colones)	621.483,2	48.395,6	32.506,8	149.307,1
Beneficiarios (ENAH0-2020)		176.560	80.604	114.942
Población objetivo estimada (ENAH0-2020)		278.126	226.718	159.575
Escenario 1: Se elimina el recargo sobre las planillas -58,5% ingresos del FODESAF-				
Monto (millones de colones)	257.915,5	20.084,2	13.490,3	61.962,5
Beneficiarios potenciales		73.272	33.451	47.701
Cobertura potencial		26,3	14,8	29,9
Escenario 2: Reducción a la mitad del recargo sobre planillas				
Monto	439.699,4	34.239,9	22.998,6	105.634,8
Beneficiarios potenciales		124.916	57.027	81.321
Cobertura potencial		44,9	25,2	51,0

Nota: Escenario 2 no considera elasticidades, es decir, no considera que pasaría en formalidad y recaudación si se baja la tasa que deben pagar los patronos. Solo asume que los actuales cotizantes pagarían la mitad de lo que hoy se recauda.

Fuente: elaboración de los autores con datos de la liquidación del FODESAF 2020 y ENAH0 2020 del INEC.

La Incidencia de los Programas Sociales Selectivos

La política social selectiva, a diferencia de las políticas sociales de acceso universal, buscan atender poblaciones más específicas por necesidad. Estas políticas están focalizadas en la atención de poblaciones en condición de pobreza, y hasta vulnerabilidad de caer en pobreza inclusive. Además, dentro de este universo pueden atender poblaciones más específicas como personas con discapacidad, que transitan condiciones de desempleo, agresión, adicciones, abandono, entre otras.

En Costa Rica, el FODESAF es el principal instrumento de financiamiento de los programas sociales selectivos. Este Fondo financia entre otros programas, transferencias estatales en efectivo y en especie que llegan a los hogares en pobreza y vulnerabilidad del país. Dentro de

todos los programas que financia el FODESAF, destacan por su magnitud y el efecto directo en el ingreso de los hogares al menos 4 de ellos: las pensiones del RNC, los programas ejecutados por el IMAS, los programas de alimentación a la infancia a través de los CEN-CINAI y los comedores escolares (PANEA), y las becas para estudio.

La ENAHO 2020 permite identificar el monto percibido por los hogares a través de las transferencias de pensiones del RNC, de los distintos programas del IMAS, y las diferentes becas estatales¹³. En el caso de las transferencias en especie, como los servicios de alimentación, se imputa el gasto medio por beneficiario reportado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud a la DESAF, por concepto de compra de alimentos para los programas en 2020¹⁴.

Estos programas resultan de especial importancia para las poblaciones en extrema pobreza (ver gráfico 10). Dado el bajo ingreso de estos hogares, las transferencias que reciben del Estado pueden llegar a representar desde un equivalente de 3% de su ingreso mensual per cápita (alimentos CEN-CINAI) hasta el 20% (pensión del RNC). Las ayudas que reciben del IMAS y las pensiones del RNC son las transferencias que mayor peso tienen dentro del ingreso de los beneficiarios.

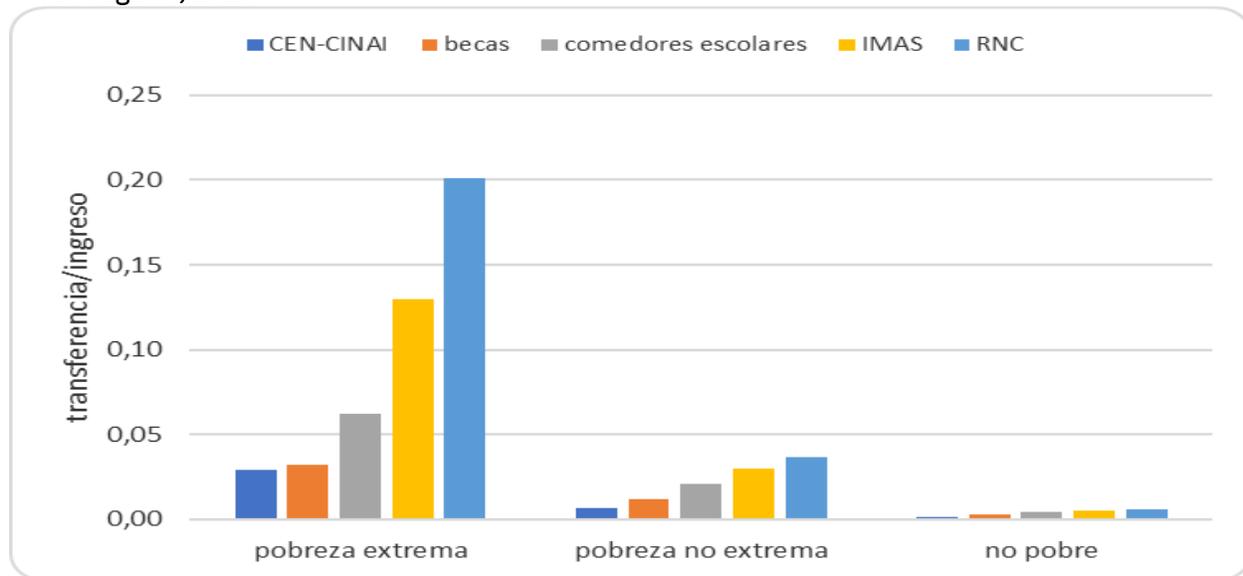
Las transferencias en efectivo pueden llegar a representar casi una tercera parte del ingreso per cápita del primer decil de los hogares (ver gráfico 11). Aunque, dado el bajo ingreso de estos hogares, las transferencias en especie tampoco son irrelevantes y representan el equivalente a 15% de su ingreso. Hasta el cuarto decil las transferencias en efectivo seguirán siendo alrededor del 10% del ingreso de los hogares. Este decil incluye a los hogares que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por su propensión a entrar a pobreza ante pequeños cambios en sus fuentes de ingresos. A partir del quinto decil las transferencias en efectivo representan alrededor de 5% o menos del ingreso.

¹³ Aunque no todos los beneficiarios sean estrictamente financiados a través del FODESAF, pues los programas pueden contar con otras fuentes de financiamiento, o en las becas se incluyen también otras becas públicas no financiadas por FODESAF, todos son beneficiarios de transferencias estatales selectivas.

¹⁴ En el caso de los comedores escolares se utiliza el gasto reportado en los informes de ejecución trimestral 2020 de la DESAF disponibles en la página web del FODESAF. Sin embargo, al 30 de mayo de 2021 dichos informes no estaban disponibles para el CEN-CINAI, por lo que se utiliza el gasto programado.

Gráfico 10

Costa Rica: Proporción del ingreso que representan las transferencias estatales según condición de pobreza de los hogares, 2020



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la ENAHO-2020 del INEC y datos de los informes trimestrales de la DESAF.

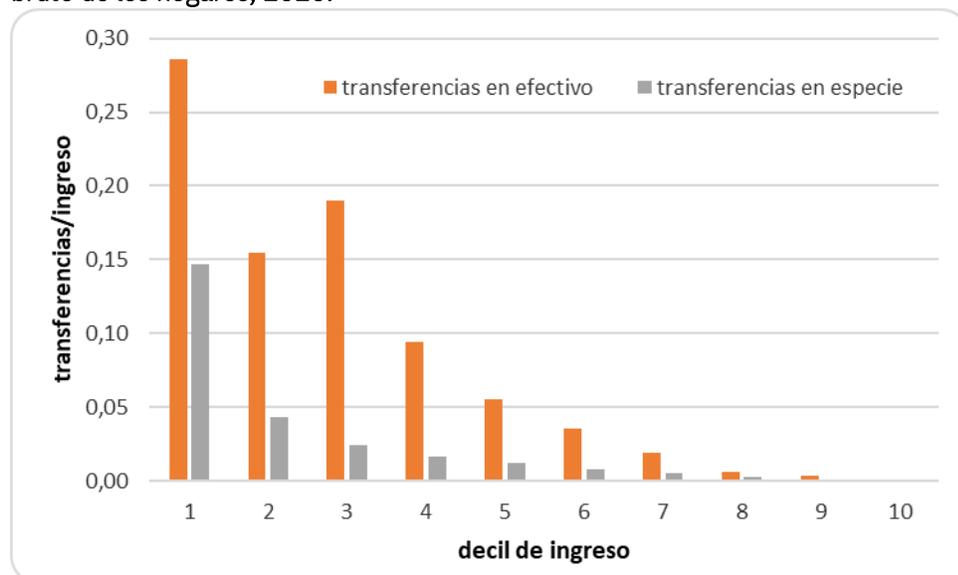
Tomando como punto de partida el ingreso autónomo de los hogares, esto es el ingreso antes de que reciban transferencias del Estado o de entes privados, el 16,4% de las personas del país se encontraban en pobreza extrema en 2020. Aproximadamente 34,4% de las personas estaban en alguna condición de pobreza por ingresos insuficientes y hasta 44% estaban en pobreza o vulnerabilidad (ver cuadro 9). Además, al medir el grado de desigualdad de este ingreso se encontraba en 0,5689 cuando se mide a través del coeficiente de Gini, que varía entre cero (perfecta igualdad) y uno (perfecta desigualdad)¹⁵

Si bien las transferencias estatales no solucionan los problemas de pobreza que se originan en el mercado laboral o en problemas estructurales de la economía, lo cierto es que los datos muestran que ayudan a contener en el corto plazo el eventual deterioro de las condiciones de vida de estas personas por carencia de ingresos. Mientras algunos programas financian la formación de capital de humano (ver cuadro 7) y buscan resolver la pobreza de más largo plazo, otras transferencias se centran en satisfacer necesidades de corto plazo como la alimentación de menores de edad y el auxilio económico para adultos mayores.

¹⁵ Si se omiten de la estimación los hogares que reportan cero ingresos, el coeficiente de Gini se ubica en 0,5524 y se reducirá a 0,5402 después de las transferencias consideradas en el cuadro 9.

Gráfico 11

Costa Rica: Proporción del ingreso que representan las transferencias estatales según decil de ingreso total bruto de los hogares, 2020.



Fuente: Elaboración de los autores con datos de la ENAHO-2020 del INEC y datos de los informes trimestrales de la DESAF.

Algunas de las principales transferencias estatales en dinero de larga data¹⁶ en el país lograron reducir la pobreza extrema en poco más de 4 puntos porcentuales (pp) en 2020. Estas transferencias están mayormente concentradas en los hogares más pobres del país y por eso su mayor incidencia se encuentra entre las personas en pobreza extrema. Cuando se considera la pobreza total, la incidencia de las transferencias en dinero es una reducción de poco menos de 3 pp en una tasa de pobreza inicial que afectaba a 34% de las personas. De forma similar, cuando se considera el 43,6% de personas en vulnerabilidad o pobreza que se tenía en 2020, las transferencias en dinero lograron reducir esta tasa en casi 2 pp. Además, logran reducir el coeficiente de Gini en 2 puntos porcentuales.

¹⁶ No se analiza el programa temporal de auxilio por la pandemia “Bono Proteger” ya que este fue entregado a sus beneficiarios por un máximo de tres meses y no todas las personas afectadas por la crisis -que son la población objetivo del programa- cayeron necesariamente en pobreza, por lo que el objetivo del subsidio era el de servir como subsidio temporal de empleo y no de lucha contra la pobreza como los analizados en esta sección.

Cuadro 9

Costa Rica: Incidencia de las ayudas estatales sobre la pobreza según distintas aproximaciones, 2020 (Porcentaje de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad)

Rubro	Pobreza Extrema		Pobreza Total		Vulnerabilidad y Pobreza ¹		Coeficiente de Gini ²	
	Tasa	Cambio	Tasa	Cambio	Tasa	Cambio	Nivel	Cambio
(1) Ingreso autónomo (IA)	16,39		34,46		43,62		0,5689	
Ayudas estatales en dinero								
+ becas	15,84	-0,55	34,02	-0,45	43,30	-0,32	0,5661	-0,003
+ IMAS	14,13	-1,71	33,09	-0,93	42,50	-0,80	0,5582	-0,008
+ RNC	12,05	-2,08	31,81	-1,28	41,68	-0,82	0,5490	-0,009
(2) IA + transferencias en dinero	12,05	-4,34	31,81	-2,65	41,68	-1,94	0,5490	-0,020
Transferencias estatales en especie								
+ CEN-CINAI	11,64	-0,41	31,67	-0,14	41,46	-0,22	0,5475	-0,002
+ comedores escolares	10,88	-0,76	31,02	-0,65	40,97	-0,49	0,5431	-0,004
(3) IA+ transferencias en dinero y en especie	10,88	-1,17	31,02	-0,79	40,97	-0,71	0,5431	-0,006
Cambio (3)-(1)		-5,51		-3,44		-2,65		-0,026

Notas: 1/Incluye los dos primeros quintiles de ingresos, i.e. hasta el 40% de hogares de menor ingreso.

2/La estimación del coeficiente incluye hogares cuyo ingreso autónomo es cero que serán potencialmente población objetivo de las ayudas estatales.

Fuente: cálculos de los autores con base en la Encuesta Nacional de Hogares de 2020 (ENAH0-2020) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Las transferencias en especie también están concentradas en los hogares en mayor pobreza. Gracias a los alimentos de los CEN-CINAI y los comedores escolares, las personas que pertenecían a hogares en pobreza extrema recibieron lo equivalente para reducir la tasa de pobreza extrema en 1,17 pp. Así en conjunto con estos cinco programas el Estado reduce la tasa de pobreza extrema en al menos 5,5 pp. La reducción total de la pobreza con los 5 programas fue de 3,4 pp y 2,6 pp cuando se considera pobreza y vulnerabilidad. Además, lograr reducir la desigualdad, medida a través del Gini, en 2,6 puntos porcentuales.

Los Beneficiarios y Excluidos de los Programas Sociales Selectivos

A pesar de la incidencia que los programas sociales selectivos puedan tener sobre la pobreza, como se mostró en la sección anterior, esta se ve limitada por la cobertura que tengan. Su cobertura implica la efectiva atención de las poblaciones objetivo de los programas, y la minimización de posibles exclusiones y filtraciones. Por eso es por lo que estudiamos el alcance de algunos de los principales programas sociales selectivos en términos de los beneficiarios que atiende. Para ello se estima en qué medida atienden su población objetivo, qué proporción de esta población queda excluida y qué porcentaje de los beneficiarios se considera filtraciones. (ver recuadro 1)

En particular, se analizan los programas que absorben mayor proporción de los recursos del FODESAF, que pueden ser identificados en las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, que por su naturaleza han sido de relevancia para el alivio de la pobreza o que se complementan con los primeros. Por lo tanto, el análisis incluye las pensiones del Régimen no Contributivo, los centros infantiles CEN-CINAI (junto a la red de cuidado del IMAS), y las ayudas para estudio que incluyen las transferencias de Crecemos y Avancemos, así como otras becas.

Recuadro 1 **Medidas de Focalización.**

Población objetivo: personas a atender por parte de los programas sociales con base en los parámetros de las instituciones y del FODESAF¹ (intersección entre ambos criterios).

Cobertura efectiva: porcentaje de la población objetivo que es atendida por el programa. Es decir, es la razón de beneficiarios efectivos entre población. Serán beneficiarios efectivos sólo aquellos que declaran recibir el beneficio y que cumplen con los criterios de acceso, tales como nivel de pobreza. Para determinar la cobertura, se consideran tres aproximaciones a la población objetivo desde la perspectiva de la pobreza por ingreso: los que están en situación de pobreza extrema, los que están en situación de pobreza (tanto extrema como no extrema) y los que están en situación de pobreza o vulnerabilidad (40% más pobre de los hogares).

Filtraciones: personas que reciben el beneficio pero que no cumplen con los requisitos de pobreza. Se calcula el porcentaje de filtraciones sobre el total de beneficiarios efectivos.

Exclusiones: personas que cumplen con los requisitos, pero no están siendo atendidos por el programa. Se calcula el porcentaje de exclusiones sobre el total de población objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

Pensiones del Régimen No Contributivo

Las Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) tienen como principal población objetivo¹⁷ los adultos mayores de 65 años o más edad, sin pensión contributiva ni empleo, y en estado de pobreza por ingresos. En 2020 este programa recibió 149.307 millones de colones del FODESAF (24,4% del Fondo) y de acuerdo con la ENAHO se reportan un aproximado de 114.942 adultos mayores beneficiarios. Este número de beneficiarios es 15% mayor que el de un año antes, y tal como se observa en el cuadro 10, para 2020 el programa muestra un leve aumento en la cobertura efectiva de su población objetivo dentro de las poblaciones en pobreza extrema o cuando se contempla al grupo en pobreza y vulnerabilidad. Este aumento en cobertura efectiva se logra a pesar de que su población objetivo aumentó 25% entre el total de adultos mayores en algún tipo de pobreza y 10% cuando se amplía para incluir vulnerabilidad.

A pesar de ser uno de los programas con mayor cobertura, las pensiones del RNC enfrentan el reto de que su población objetivo viene creciendo más que su capacidad de atención. Ya se ha indicado en otros informes (Mata y Trejos, 2020) que sus recientes aumentos en cobertura efectiva no llegan a alcanzar los niveles de cobertura observados en 2017 (o 2015), esto debido a que la población adulta mayor que requiere del programa (población objetivo) crece más rápido que la capacidad del programa para atender nuevos beneficiarios. Por ejemplo, similar al último año, de 2017 a 2019 la población objetivo en pobreza extrema creció 17% mientras que el número de beneficiarios en igual condición de pobreza aumentó 12%. Considerando el total de personas en pobreza, la población objetivo para el mismo periodo creció 14% mientras que el número de beneficiarios creció 10%.

De seguir esta tendencia, al menos en el corto y mediano plazo, con una proporción importante de la población envejeciendo y un porcentaje de esta con limitadas posibilidades de subsistencia económica, el programa de RNC continuará enfrentando pocas posibilidades de cubrir al total (o siquiera a la mayoría) de su población objetivo. En términos de sostenibilidad, estos cambios además plantearán otro reto, pues el programa del RNC ya es uno de los de mayor consumo del gasto del FODESAF (ver gráfico 9), y si la población objetivo continúa aumentando y con ello el porcentaje de excluidos de la pensión, entonces el programa y el Fondo enfrentarán fuertes presiones monetarias para poder atender algún día al total de su población objetivo sin establecer recursos adicionales significativos provenientes de otras fuentes, esto sin contar con la necesidad de aumentar el monto de la pensión entregada.

Para 2020 se estima que alrededor de 25,5% de los adultos mayores en pobreza extrema son excluidos del programa. Este número asciende a 39,4% si se consideran todos los adultos mayores en algún tipo de pobreza por ingreso, y aproximadamente 44% si se consideran los vulnerables inclusive. Uno de los primeros ejercicios para alcanzar a mayor parte de su población objetivo es la mejora en la focalización de los recursos actuales. A pesar de que las estimaciones muestran que alrededor de 27% de los beneficiarios del RNC no son adultos mayores pobres, este porcentaje se reduce a aproximadamente 22% cuando se considera como filtración aquellos que no estén en condición de pobreza ni vulnerabilidad. Sin embargo, este porcentaje

¹⁷ No se incluye en este análisis las pensiones por parálisis cerebral u otras condiciones especiales.

no solo ha mostrado ser bastante invariante en el tiempo, sino que sería insuficiente para financiar la población excluida.

Cuadro 10

Costa Rica: Acceso al programa de pensiones del régimen no contributivo. 2013 – 2020

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cobertura Efectiva								
Pobres Extremos	66,8	67,7	77,0	74,1	77,2	71,2	73,6	74,5
Pobres Totales	55,8	55,7	63,3	63,1	62,9	57,4	60,8	60,6
Pobres y Vulnerables	49,2	50,0	56,0	57,6	55,7	52,5	54,4	56,4
Porcentaje de Excluidos								
Pobres Extremos	33,2	32,3	23,0	25,9	22,8	28,8	26,4	25,5
Pobres Totales	44,2	44,3	36,7	36,9	37,1	42,6	39,2	39,4
Pobres y Vulnerables	50,8	50,0	44,0	42,4	44,3	47,5	45,6	43,6
Porcentaje de Filtrados								
No pobres	33,7	29,3	32,2	33,2	30,0	33,4	32,9	27,3
No pobres ni vulnerables	20,1	19,6	17,7	17,8	16,1	17,6	18,0	21,7

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

Si se quisiera atender la población excluida a 2020, se estima que se necesitarían alrededor de 23 mil millones de colones adicionales que representan 3,8% del total del gasto del FODESAF para atender a los adultos mayores en pobreza extrema sin pensión. Si se quisiera atender a todos los adultos mayores en alguna condición de pobreza que son excluidos se necesitaría el equivalente a 10% del FODESAF o poco más de 60 mil millones de colones extra por año. Y este monto se incrementa a más de 77 mil millones de colones, o 12,6% del FODESAF extra por año para el RNC, si se aspirara a atender a los adultos mayores en pobreza o vulnerabilidad hasta ahora excluidos del programa. Este monto de recursos representa además más de la mitad del total de recursos que hoy recibe el programa.

Centros Infantiles de Cuido: CEN-CINAI y Red de Cuido

Los centros de cuido para la primera infancia están a cargo de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (o Dirección Nacional de CEN-CINAI en corto) y del IMAS a través de la red de cuido. En 2020 el FODESAF destinó 32.506.8 millones de colones para los CEN-CINAI, lo que equivalía a 5,3% de los recursos del Fondo. Además, destinó 25.549,53 millones de colones al financiamiento de la red de cuido del IMAS, representando el 4,2% del gasto del FODESAF. Juntos atienden a la primera infancia y su población objetivo en términos del FODESAF se define como los menores de 7 años sin acceso a centros educativos o cuido y en condiciones de pobreza¹⁸. Aunque los CEN-CINAI han ampliado su atención a la infancia de hasta 13 años y a madres en embarazo o período de

¹⁸ Para efectos de estimaciones, se considera población objetivo los menores de 7 años en condición de pobreza indistintamente de su asistencia al sistema educativo formal.

lactancia, la principal atención sigue siendo en menores de 7 años, sobre quienes se centra el análisis en esta sección.

Los CEN-CINAI brindan servicios de cuidado diario, alimentación complementaria servida, así como entrega de paquetes de leche y de alimentos. La ENAHO permite identificar hasta tres de los cuatro tipos de beneficios por persona, aunque pocos reportan más de un beneficio y pese a que se pueden recibir los cuatro. Para efectos de las estimaciones de atención en esta sección, se consideran beneficiarios de los CEN-CINAI aquellos que reciban al menos uno de los beneficios. En 2020 la ENAHO muestra que los CEN-CINAI atendieron al menos a 106.707 beneficiarios, de los cuales 15.095 (14%) eran menores de 2 años y 65.509 (61%) tenían entre 2 y 6 años¹⁹.

Por su parte, para la red de cuidado ejecutada por el IMAS se indaga en la ENAHO si la persona es beneficiaria o no de ella, y para nuestros efectos este dato se contrasta con la misma población objetivo de los CEN-CINAI. Es decir, los beneficiarios de ambos programas son comparados con la población menor de 7 años en condición de pobreza, y posteriormente se amplía a vulnerabilidad. La ENAHO 2020 identificó que la red de cuidado del IMAS atendió alrededor de 18.007 infantes. De esta forma, tal como se muestra en el cuadro 11, los CEN-CINAI continúan teniendo mayor cobertura que la red de cuidado del IMAS²⁰. En 2020 los CEN-CINAI lograron atender a cerca de un tercio de la infancia en extrema pobreza del país, con especial énfasis en los menores de 2 a 6 años. Mientras que la red de cuidado del IMAS atendió el equivalente a 6,1% de los menores de 7 años en pobreza extrema, con lo cual ambas instituciones logran atender alrededor del 35% de esta población.

¹⁹ Tradicionalmente estos datos se contrastan con datos administrativos, pero al cierre de este reporte (03 de junio de 2021) la información trimestral de ejecución 2020 del CEN-CINAI no se encontraba disponible en la página web del FODESAF para corroborar estos datos. Esta situación de falta de información sobre el CEN-CINAI por parte de la DESAF se repite, pues la misma información no estuvo disponible para el reporte de un año antes, al cierre del 22 de julio de 2020 (ver Mata y Trejos, 2020).

²⁰ La ENAHO podría tener una subestimación de los beneficiarios de la red de cuidado del IMAS, en comparación a los CEN-CINAI, pues los centros de CEN-CINAI están más dispersos en el país y sus beneficiarios en general son mejor captados en la muestra. Sin embargo, esto no cambia la mayor cobertura relativa de los CEN-CINAI respecto a la red de cuidado del IMAS.

Cuadro 11

Costa Rica: Cobertura efectiva de los centros infantiles de cuidado. 2013-2020

Población objetivo alternativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CEN CINAI								
Pobreza extrema								
Total menores de 7 años	27,6	30,0	42,0	39,1	41,3	42,9	31,2	29,1
Menores de 2 años	28,8	28,2	33,0	33,7	39,7	40,3	28,6	25,3
De 2 a menos de 7 años	27,1	30,5	45,1	41,0	41,8	43,9	32,1	30,3
Pobreza total								
Total menores de 7 años	27,6	25,0	32,9	36,2	33,4	36,9	27,5	28,2
Menores de 2 años	25,7	23,3	24,9	31,9	28,6	33,1	21,8	23,5
De 2 a menos de 7 años	28,5	25,6	35,9	37,7	35,0	38,3	29,5	29,6
Pobreza y vulnerabilidad								
Total menores de 7 años	24,5	22,3	29,7	32,8	29,8	33,5	24,4	27,5
Menores de 2 años	23,4	21,0	22,1	29,4	26,2	29,4	20,1	23,4
De 2 a menos de 7 años	24,9	22,8	32,5	33,9	31,0	34,9	25,9	28,8
Red de Cuido - IMAS								
Pobres extremos					3,5	6,3	5,5	6,1
Pobres totales					4,0	5,8	6,6	5,9
Pobres y vulnerables					3,7	4,5	5,6	5,8
TOTAL: CEN CINAI + IMAS								
Pobres extremos					44,8	49,2	36,7	35,2
Pobres totales					37,4	42,8	34,1	34,1
Pobres y vulnerables					33,5	38,0	30,0	33,4

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

Si agregamos el total de la pobreza por ingreso, los CEN-CINAI atienden a 28,2% de los menores de 7 años en algún estado de insuficiencia de ingresos, con mayor cobertura en los de edades entre 2 y 6 años (29,6%) y poco menos en los menores de 2 años (23,5%). La red de cuidado atiende alrededor de 5,9% del total de menores de 7 años en algún tipo de pobreza por ingreso, y así en conjunto ambas instituciones atienden cerca de 34% de la infancia de hasta 6 años en pobreza por ingresos.

Si agregamos hasta el segundo quintil de ingreso para incluir a los infantes en vulnerabilidad, encontramos que los CEN-CINAI atienden el equivalente a 27,5% de los menores de 7 años que se encuentran en este grupo de ingresos. La red de cuidado atiende a 5,8% de este grupo, y juntas ambas instituciones atienden el equivalente a 33,4% de la infancia en vulnerabilidad o pobreza por ingresos.

Los errores de exclusión y filtración se muestran en el cuadro 12. En concordancia con las estimaciones de cobertura efectiva, la red de cuidado del IMAS muestra tasas de exclusión mayores a las de los CEN-CINAI. Sin embargo, es importante destacar que ambos programas no son necesariamente sustitutos perfectos. Mientras la red de cuidado provee el cuidado y la alimentación diaria a los infantes que así lo requieren, los CEN-CINAI ofrecen este servicio entre varios otros que también ofrecen extramuros, es decir, sin necesidad de que los infantes se queden para el cuidado en el centro.

En 2020 la red de cuidado dejó sin atender aproximadamente 94% de los menores de 7 años en pobreza extrema, los CEN-CINAI excluyen alrededor de 70%. Juntos dejan sin atender alrededor del 65% de la población infantil menor de 7 años en pobreza extrema. Los CEN-CINAI presentan menores tasas de exclusión en el grupo etario de 2 a menos de 7 años para todos los grupos de pobreza, pues tal como se mostró anteriormente es el grupo de edad en que más se concentra el programa. No obstante, para ambos grupos etarios, la tasa de exclusión aumenta conforme se amplía la medición de pobreza alternativa, pues también como vimos anteriormente el programa atiende más beneficiarios en la parte baja del ingreso y por ende excluye más población objetivo conforme se amplía la definición de pobreza. En el caso de la red de cuidado, conforme a sus tasas de cobertura antes presentadas, las menores exclusiones se encuentran entre los infantes en pobreza extrema (93,4%). Alrededor de 94,1% de los menores de 7 años que se encuentran en algún tipo de pobreza –extrema o no extrema- no reciben aún atención de la red de cuidado. Este porcentaje es también muy similar (94,2%) cuando se incluyen los menores en vulnerabilidad por ingresos.

En cuanto a los porcentajes de filtraciones, alrededor de 42% de los beneficiarios de la red de cuidado del IMAS no pertenecen a hogares pobres por ingresos insuficientes. Este porcentaje se reduce a 27% si consideramos como no filtraciones a los vulnerables, lo cual significa que 27% de los beneficiarios de la red de cuidado no son ni pobres ni vulnerables por ingreso. En el caso del CEN-CINAI, 38% de sus beneficiarios no son pobres o bien 22,5% no son ni pobres ni vulnerables por ingreso. En conjunto para ambos programas, la tasa de filtración es de 38,8% de beneficiarios no pobres o bien 23,3% de beneficiarios que no son ni pobres ni vulnerables por ingresos. Ambos programas muestran reducciones en estas tasas, como se corrobora en el cuadro 12.

Cuadro 12

Costa Rica: Exclusiones y filtraciones en programas de centros infantiles de cuidado. 2013-2020

Unidad ejecutora y grupo etario	Porcentaje de Excluidos			Porcentaje de Filtrados	
	Pobreza Extrema	Total Pobreza por Ingreso	Pobreza y Vulnerabilidad	No pobres por ingreso	No pobres ni vulnerables
CEN CINAI					
Total menores de 7 años					
2013	72,4	72,4	75,5	42,3	17,9
2014	70,0	45,0	77,7	39,3	16,2
2015	58,0	67,1	70,3	44,9	20,4
2016	60,9	63,8	67,2	43,4	17,8
2017	58,7	66,6	70,2	44,6	19,3
2018	57,1	63,1	66,5	41,5	13,1
2019	68,8	72,5	75,6	45,8	18,2
2020	70,9	71,8	72,5	38,0	22,5
Menores de 2 años					
2013	71,2	74,3	76,6	36,1	11,3
2014	71,8	76,7	79,0	39,0	13,2
2015	67,0	75,1	77,9	43,1	19,1
2016	66,3	68,1	70,6	43,6	17,1
2017	60,3	71,4	73,8	42,1	15,8
2018	59,7	66,9	70,6	36,4	9,4
2019	71,4	78,2	79,9	46,1	13,3
2020	74,7	76,5	76,6	39,0	19,9
De 2 a menos de 7 años					
2013	72,9	71,5	75,1	44,4	20,2
2014	69,5	74,4	77,2	39,4	17,1
2015	54,9	64,1	67,5	45,4	20,7
2016	59,0	62,3	66,1	43,4	18,0
2017	58,2	65,0	69,0	45,3	20,2
2018	56,1	61,7	65,1	42,9	14,1
2019	67,9	70,5	74,1	45,8	19,4
2020	69,7	70,4	71,2	37,7	23,1
IMAS - Red de Cuido					
2017	96,5	96,0	96,3	55,6	33,7
2018	93,7	94,2	95,5	41,0	25,5
2019	94,5	93,4	94,4	51,4	30,3
2020	93,9	94,1	94,2	42,3	26,9
TOTAL: CEN CINAI + IMAS					
2017	55,2	62,6	66,5	46,0	21,2
2018	50,8	57,2	62,0	41,5	14,8
2019	63,3	65,9	70,0	47,0	20,7
2020	64,8	65,9	66,6	38,8	23,3

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

Si consideramos la tendencia de estos dos programas en los últimos años encontramos que más del 60% de los menores de 7 años en algún grado de pobreza o vulnerabilidad no logran ser atendidos. Sin embargo, si se aspirara a proveer el servicio de los CEN-CINAI al total de la infancia en pobreza o vulnerabilidad sin cuidado, se estima que habría que aumentar su presupuesto anual en más de 40 mil millones de colones, que equivalen a aproximadamente 6,6% del total del gasto del FODESAF en 2020. Este gasto, sin embargo, solo contemplaría el costo de los alimentos. Si se estiman los recursos necesarios para proveer el servicio a través de la red de cuidado del IMAS, el gasto extra anual podría rondar los 158 mil millones de colones, que equivalen a poco más de una cuarta parte de todo el FODESAF en 2020. Inclusive si solo se aspira a terminar de atender los excluidos en pobreza extrema, los recursos necesarios se estiman pueden llegar a representar el equivalente a 10% del FODESAF (o 2,5% en alimentos del CEN-CINAI).²¹

Transferencias monetarias de apoyo para estudio

En materia de estímulo a la educación para poblaciones económicamente en desventaja el FODESAF financia principalmente tres programas: el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y dos transferencias monetarias condicionadas, *Crecemos*²² y *Avancemos* ejecutadas por el IMAS. El programa *Empléate*, ejecutado por el MTSS y financiado también por el FODESAF, continúa siendo un programa de más limitado alcance comparado a los primeros. Además, tal como se muestra en el gráfico 12, el país financia otras becas que la ENAHO identifica, y que son entregadas a través del INA, municipalidades, universidades públicas y privadas, y otros. Mientras *Avancemos* se concentra en el financiamiento de estudiantes de secundaria y *Crecemos* en preescolar y primaria, el espectro de beneficiarios del FONABE y otras instituciones es más amplio y abarca desde el nivel de preescolar hasta universitarios, pasando por los niveles medios y especiales. Aunque a nivel de la ENAHO es posible distinguir los beneficiarios de los programas, es común que las personas se confundan sobre la fuente de su beca, y así se encuentra quienes declaran recibir FONABE aún a nivel de secundaria o *Crecemos* en niveles superiores, cuando su transferencia debiese corresponder a *Avancemos* u otros programas. Por esta razón, para efectos del análisis de ayudas para estudio se estiman los indicadores por nivel educativo y no por institución ejecutora.

Tal como se muestra en el gráfico 12, *Avancemos*, *Crecemos* y FONABE son los tres programas que más estudiantes atienden. Entre *Avancemos* y *Crecemos*, el IMAS atiende a casi el 77% de quienes reportaron haber recibido algún tipo de apoyo monetario para estudio en 2020. Mientras

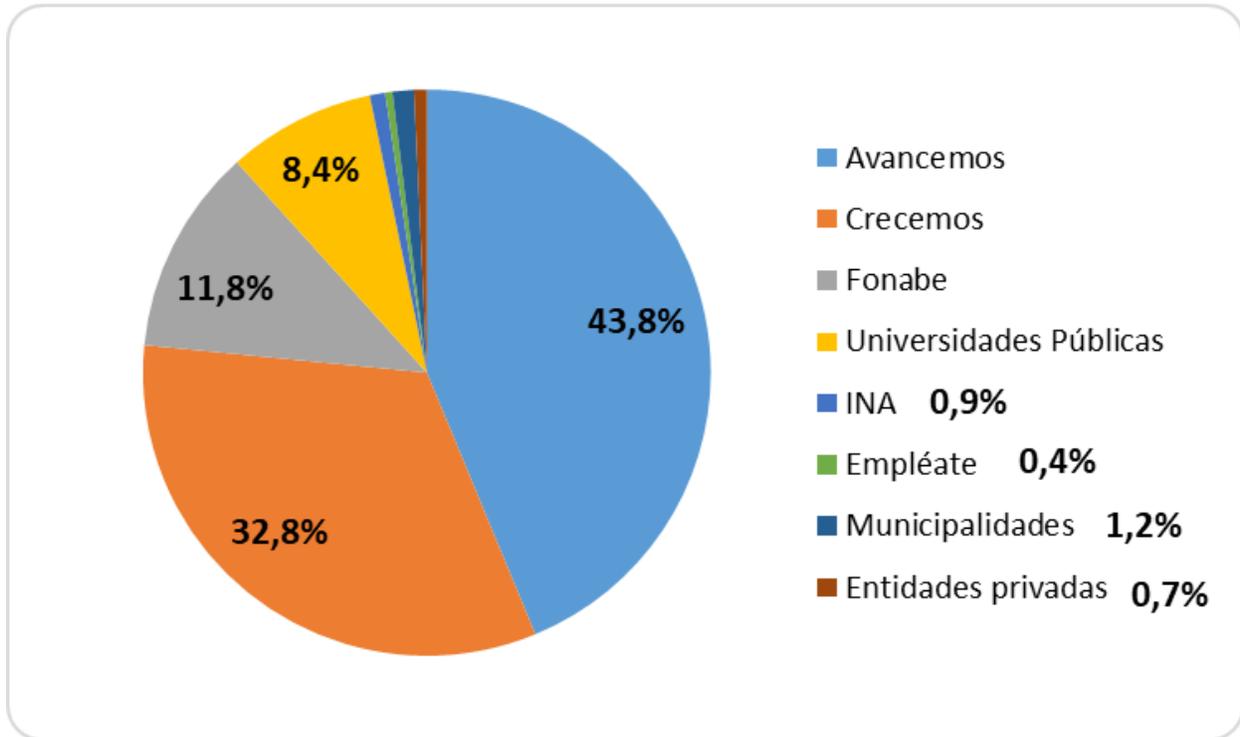
²¹ Estas estimaciones se basan en el costo medio anual 2020 por beneficiario de los CEN-CINAI y la red de cuidado del IMAS. Para los CEN-CINAI se utiliza la información del cronograma de metas e inversión 2020 y para la red de cuidado los informes trimestrales de ejecución que el IMAS entrega a la DESAF, ambos disponibles en www.fodesaf.go.cr

²² El decreto 41569-MEP-MTSS-MDHIS de 27/02/2019 crea el programa *Crecemos* como un programa de transferencias monetarias condicionadas, para promover la permanencia de las personas en el sistema educativo formal a nivel de primera infancia y primaria, conformado por una Transferencia Monetaria, a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, y que estará condicionada a la asistencia de la persona beneficiaria a la oferta educativa y formativa a cargo del Ministerio de Educación Pública. (Ficha descriptiva IMAS 2019 disponible en www.fodesaf.go.cr)

que, este porcentaje fue de 12% en el caso del FONABE. Entre ambas instituciones atendieron casi el 90% de los estudiantes beneficiarios.

Gráfico 12

Costa Rica: Distribución de beneficiarios de los programas de apoyo para estudio según institución ejecutora, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

De acuerdo con datos de la DESAF, en 2020 el FONABE recibió 2.605,4 millones de colones del Fondo, equivalente a 0,4% del total del gasto de este. Mientras que para Avancemos se destinaron 48.395,58 millones de colones, es decir, 7,9% del total de gasto del FODESAF en ese año. Por su parte, para Crecemos se destinaron 16.016,17 millones de colones que representaron 2,6% del gasto del FODESAF.

Cuadro 13

Costa Rica: Cobertura efectiva de becas y transferencias monetarias para estudio. 2013-2020

Población objetivo alternativa	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
Cobertura efectiva						
Pobreza extrema						
2013	38,4	2,4	34,5	54,5	43,6	37,4
2014	42,6	3,7	42,2	54,4	28,4	51,6
2015	48,0	7,5	48,0	60,3	57,4	63,5
2016	46,3	8,1	49,0	58,2	33,4	59,2
2017	51,3	13,1	55,4	67,1	57,7	57,2
2018	51,3	11,2	53,7	69,1	29,8	43,6
2019	53,6	17,8	57,4	64,7	70,7	61,1
2020	49,4	12,3	53,2	56,4	41,3	57,9
Pobreza total						
2013	37,4	2,3	35,1	50,1	67,8	36,0
2014	37,6	2,6	34,3	50,5	32,9	46,8
2015	41,4	6,0	40,9	52,4	57,7	56,5
2016	40,8	9,0	41,5	50,8	49,6	58,9
2017	45,4	12,7	47,1	58,1	48,6	61,0
2018	46,8	11,6	49,8	59,9	50,8	53,9
2019	45,7	13,6	47,7	58,2	59,8	51,7
2020	43,8	10,0	46,6	50,8	33,1	49,6
Pobreza y vulnerabilidad						
2013	35,4	3,1	34,1	45,5	59,5	31,3
2014	34,6	2,0	31,6	45,3	37,3	44,6
2015	38,1	7,2	38,7	47,1	58,1	47,2
2016	37,7	7,8	38,5	46,4	37,2	51,9
2017	41,5	12,6	44,1	51,3	34,6	58,6
2018	43,0	10,7	46,3	53,7	44,3	52,6
2019	42,2	13,3	45,7	52,1	57,0	45,5
2020	42,4	8,8	45,7	49,5	30,2	47,7

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

La ENAHO 2020 reporta alrededor de 401 mil beneficiarios²³ cuando se agregan todos los programas de apoyo para estudio. La población objetivo de estos programas está integrada por todos aquellos estudiantes activos en condición de pobreza, y sobre esta, para cada nivel educativo, se estima la cobertura efectiva que se muestra en el cuadro 13.

²³ Se excluyen de este número aquellos que declaran haber recibido beca pero que no declaran en la ENAHO el nivel académico al cual asisten. Este grupo equivaldría a 0,7% del total que recibió beca a julio de 2020.

Al considerar a los estudiantes en pobreza extrema, en 2020 vuelve a disminuir la cobertura efectiva que había logrado aumentar en 2019. Esta reducción es explicada por menores coberturas en todos los niveles educativos. Aunque el total de becas otorgadas aumentó casi 3% de 2019 a 2020, la población objetivo de estos programas aumentó mucho más. Mientras en 2019 se identificaban alrededor de 186 mil estudiantes en pobreza extrema, este número aumenta 59% en un año y llega a más de 297 mil estudiantes. Esto significa que al menos 110 mil estudiantes vieron su condición económica deteriorada de un año a otro, hasta encontrarse en pobreza extrema. Tal como se muestra en el cuadro 14, la mitad de estos estudiantes no pudieron ser atendidos por los programas de becas para estudio y son excluidos de los programas.

El escenario es muy similar cuando se considera el total de la población en algún tipo de pobreza por ingreso. La cobertura efectiva disminuye para todos los niveles y esto se explica en parte por un aumento de casi 30% en la cantidad de estudiantes que se encuentran en algún grado de pobreza. Así, para 2020 poco más de 455 mil estudiantes formaban parte de este sector de la población objetivo. Por su parte, aunque al ampliar hasta el grupo de estudiantes en vulnerabilidad no se encuentra mayor cambio respecto a 2019, este grupo de población comprende alrededor de 747 mil estudiantes con algún nivel de insuficiencia de ingresos en sus hogares, para la mayoría de los cuales no había a 2020 capacidad de cobertura y eran excluidos.

En concordancia con las tasas de cobertura, las menores tasas de exclusión se presentan en los niveles que se mostraban con mayor cobertura efectiva, como se muestra en el cuadro 14. En 2020 los programas se concentran más hacia las poblaciones en pobreza extrema y con ello, este es el grupo con las menores tasas de exclusión. Además, debe recordarse que las ayudas para estudio son diseñadas no solo como una política de auxilio en caso de pobreza sino como un incentivo para que las personas finalicen sus estudios y reduzcan la probabilidad de vivir en pobreza en el futuro. En este sentido se diseñan para invertir más en los años donde mayor deserción escolar se presenta y mayor competencia con la inserción temprana al mercado laboral por parte de los jóvenes hay. En esta línea, las transferencias para secundaria y postsecundaria se esperan tengan mayor cobertura o menores exclusiones. Los datos muestran esta prioridad (cuadros 13 y 14), aunque las becas para primaria persisten en tener un rol de cobertura similar.

Cuadro 14

Costa Rica: Exclusiones y filtraciones de las becas y transferencias para estudio. 2013-2020

Población objetivo alternativa	Todos los niveles	Nivel educativo al que asiste				
		Preescolar	Primaria	Secundaria	Especial	Superior
Porcentaje de excluidos						
Pobreza Extrema						
2013	61,6	97,6	65,5	45,5	56,4	62,6
2014	57,4	96,3	57,8	45,6	71,6	48,4
2015	52,0	92,5	52,0	39,7	42,6	36,5
2016	53,7	91,9	51,0	41,8	66,6	40,8
2017	48,7	86,9	44,6	32,9	42,3	42,8
2018	48,7	88,8	46,3	30,9	70,2	56,4
2019	46,4	82,2	42,6	35,3	29,3	38,9
2020	50,6	87,7	46,8	43,6	58,7	42,1
Pobreza Total						
2013	62,6	97,7	64,9	49,9	32,2	64,0
2014	62,4	97,4	65,7	49,5	67,1	53,2
2015	58,6	94,0	59,1	47,6	42,3	43,5
2016	59,2	91,0	58,5	49,2	50,4	41,1
2017	54,6	87,3	52,9	41,9	51,4	39,0
2018	53,2	88,4	50,2	40,1	49,2	46,1
2019	54,3	86,4	52,3	41,8	40,2	48,3
2020	56,2	90,0	53,4	49,2	66,9	50,4
Pobres y Vulnerables						
2013	64,6	96,9	65,9	54,5	40,5	68,7
2014	65,4	98,0	68,4	54,7	62,7	55,4
2015	61,9	92,8	61,3	52,9	41,9	52,8
2016	62,3	92,2	61,5	53,6	62,8	48,1
2017	58,5	87,4	55,9	48,7	65,4	41,4
2018	57,0	89,3	53,7	46,3	55,7	47,4
2019	57,8	86,7	54,3	47,9	43,0	54,5
2020	57,6	91,2	54,3	50,5	69,8	52,3
Porcentaje de Filtrados						
No pobres						
2013	51,5	58,9	47,8	51,4	41,6	69,8
2014	45,7	25,4	39,6	45,5	51,7	69,8
2015	46,4	58,0	42,2	44,8	37,4	71,9
2016	48,1	37,9	42,7	48,5	42,5	71,4
2017	49,4	50,4	45,8	49,2	40,0	69,4
2018	48,2	41,9	45,4	47,9	26,1	70,9
2019	46,7	43,8	45,6	45,1	21,3	67,1
2020	35,9	25,6	32,3	36,3	13,9	51,1
No pobres ni vulnerables						
2013	22,2	10,1	15,8	22,9	15,9	50,2
2014	21,2	9,7	17,0	20,2	17,7	42,1
2015	20,9	18,7	15,9	19,6	12,6	51,6
2016	22,1	15,4	17,4	20,6	29,5	49,1
2017	21,5	19,1	18,3	20,2	32,4	44,8
2018	21,0	14,4	16,9	20,3	26,1	47,3
2019	19,3	9,4	16,6	18,7	7,4	43,1
2020	23,1	15,4	17,7	24,3	13,9	40,5

Fuente: Elaboración propia con datos de las ENAHO-INEC.

En general, dentro de la población de estudiantes en pobreza y vulnerabilidad alrededor de la mitad de los estudiantes de secundaria quedan excluidos de ayudas económicas para estudio. Aunque el programa elimine el porcentaje de filtraciones, este no lograría cubrir el total de estudiantes excluidos, y esfuerzos en esta dirección han mostrado cambios pequeños. Para cubrir el total de estudiantes de secundaria excluidos se necesitaría en promedio casi 37 mil millones de colones extra para el programa, que equivalen a 6% del total del gasto del FODESAF en 2020²⁴.

Conclusiones

El informe presenta la evolución de la inversión social pública y la política social selectiva con especial énfasis en el primer año de afectación por la pandemia del COVID-19 en Costa Rica. Los datos, muestran una tendencia de largo plazo de aumento de la inversión social pública, luego de la crisis de los inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado, tendencia que se mantiene durante el 2020 cuando se realiza una medición más precisa sobre el monto real de la inversión social pública.

En específico, se encuentra que la inversión social pública total real crece un 2,8% durante el 2020 y la inversión por habitante lo hace a una tasa del 1,7%. Esta expansión real es favorecida por un limitado crecimiento en los precios implícitos y se traduce en un aumento en la prioridad macroeconómica que a su vez es favorecida por una contracción del PIB nominal y real en 2020. Así pasa de representar el 22,5% del PIB en el 2019 al 24,3% en el 2020. Por el contrario, el crecimiento de otros rubros del gasto del gobierno general, en particular el pago de intereses hace perder prioridad fiscal a la inversión social, pese a su aumento real y muestra que esta expansión real de la inversión social, y del gasto del gobierno general en conjunto, observada en el 2020 es insostenible dada la agudización del desequilibrio fiscal, con su mayor valor relativo en las últimas dos décadas, exacerbado por la contracción del PIB nominal.

En cuanto a los componentes de la inversión, tal como era de esperar dada la emergencia por la pandemia, la inversión social total real crece en las funciones de salud (4,7%) y protección social (9,7%), mientras que se contrae en el resto de las funciones. El aumento de la inversión social en salud se concentra en las remuneraciones, la compra de bienes y servicios y los gastos de capital y refleja los esfuerzos por enfrentar la pandemia, pese a que los servicios curativos tradicionales se vieron deteriorados. La expansión de la inversión social en la función de protección social se concentra en los programas de apoyo a los grupos vulnerables y particularmente en las transferencias al sector privado. Un análisis más detallado de la evolución del conjunto de los programas selectivos muestra que estos expanden su inversión social por la introducción del programa Bono Proteger. El resto de los programas selectivos tienden a contraerse acorde con la reducción de los recursos asignados al FODESAF, que pierde también participación en el financiamiento de la inversión social selectiva. Esto significa una expansión

²⁴ Basado en el costo medio por estudiante en el año 2020 reportado por el IMAS a la DESAF en los informes de ejecución trimestral, disponibles en www.fodesaf.go.cr

de la inversión social que es temporal y que tiende a aumentar la parte asistencial de los programas selectivos.

La inversión social pública real en servicios educativos se contrae un 3% durante el 2020 y suma así tres años de estancamiento o deterioro asociado con su pérdida de prioridad fiscal y social. Esta reducción es generalizada entre los distintos niveles educativos, con la excepción de los servicios de formación profesional, y se concentra en las compras de bienes y servicios y en los gastos de capital. Con ello se está comprometiendo la calidad futura de los servicios educativos, aún sin considerar los deterioros en la calidad de los servicios educativos que generó la pandemia al alejar a los estudiantes de las aulas y que la inversión social no puede captar. Con un peso relativo menor dentro de la inversión social, los servicios de vivienda y territorio, así como los servicios culturales y recreativos son los que muestran las mayores reducciones en su inversión social pública real.

El FODESAF por su parte, a pesar de ser el principal instrumento de financiamiento para la política social selectiva, sufre de rigideces presupuestarias e ingresos procíclicos que se manifestaron en 2020. La mayoría de los recursos del Fondo ya están comprometidos cada año por asignaciones de ley, por lo que, aunque 2020 sea un año de crisis en el país por pandemia, la distribución de recursos sigue la dinámica de años anteriores, dominada por el giro de recursos hacia instituciones o programas determinados en la ley del Fondo. Además, la caída de 8% en los ingresos reales del FODESAF en 2020 marca el primer año después de la reforma en que los ingresos del Fondo no logran crecer o al menos sostenerse respecto al año anterior.

La disminución en los ingresos de 2020 es explicada por reducciones en las dos principales fuentes de financiamiento, el recargo sobre las planillas y la transferencia del gobierno. Ambas fuentes de ingresos están ligadas a la actividad económica del país, y esto ata al FODESAF a una posición de potencial gasto procíclico, pues el Fondo no cuenta con herramientas de ahorro o endeudamiento.

La carencia de un fondo de contingencia que dote de recursos y de la flexibilidad que el FODESAF requiere para hacer gasto contracíclico en la lucha contra la pobreza se suma a otros dos riesgos que han sido identificados que pueden perjudicar su financiamiento. Por un lado, el continuo deterioro de las finanzas públicas vuelve a poner en riesgo la estabilidad de la transferencia del gobierno al FODESAF. Además, en caso de prosperar, proyectos que buscan la eliminación del impuesto solidario pagado por los patronos terminarían por desfinanciar al FODESAF y los programas sociales selectivos, pues esta no solo constituye la principal y más estable fuente de financiamiento del Fondo, sino que el Estado ha mostrado incapacidad de dotar al FODESAF con los recursos equivalentes si fuese necesaria una sustitución de fuentes. Se estima que una potencial pérdida de esta fuente de financiamiento podría llevar a que programas como las pensiones no contributivas, las transferencias para estudio Avancemos o los centros infantiles CEN-CINAI tengan que reducir su capacidad de atención a un tercio de su población objetivo o menos.

Los auxilios estatales, en dinero y especie, tienen especial importancia para las poblaciones en extrema pobreza del país. Dado el bajo ingreso de estos hogares, las transferencias que reciben del Estado pueden llegar a representar desde un equivalente de 3% de su ingreso mensual per cápita (alimentos CEN-CINAI) hasta el 20% (pensión del RNC) en promedio. Las ayudas que reciben del IMAS y las pensiones del RNC son las transferencias que mayor peso tienen dentro del ingreso de los beneficiarios. En conjunto, las transferencias en efectivo pueden llegar a representar casi una tercera parte del ingreso per cápita del primer decil de los hogares, mientras que las transferencias en especie equivalen a 15% de su ingreso.

Además, estas transferencias muestran un rol importante en la contención de la pobreza y la desigualdad. Algunas de las principales transferencias estatales en dinero y especie lograron reducir en conjunto la pobreza extrema en 5,5 puntos porcentuales en 2020. Estas transferencias están mayormente concentradas en los hogares más pobres del país y por eso su mayor incidencia se encuentra entre las personas en pobreza extrema.

A pesar de la incidencia de la política social selectiva, los programas siguen enfrentando el reto de no poder atender a toda la población que requiere de los auxilios. Aún los programas más grandes, por cobertura y por el monto de recursos que manejan, como las pensiones del RNC enfrentan el reto de que su población objetivo viene creciendo más rápidamente que su capacidad de atención. Este reto no es exclusivo de programas de protección social como las pensiones no contributivas y se extiende a programas de formación del capital humano como las redes de cuidado y las transferencias para estudio. Estimaciones de los recursos necesarios para financiar la atención de estas poblaciones excluidas muestran escenarios poco alentadores dentro de la posibilidad del país de generar recursos extra para el FODESAF.

Bajo estos escenarios es importante asegurar el financiamiento de la política social selectiva, especialmente cuando el deterioro de las finanzas públicas persiste y pone en riesgo la parte de la transferencia que proviene del gobierno. Sin embargo, actuar para reducir y detener el crecimiento de las poblaciones que requieren los auxilios del Estado se vuelve primordial. Mejoras en el mercado laboral que eviten que más familias caigan en pobreza le quita presiones financieras a la política social selectiva, asegurar que las personas lleguen a la vejez con pensiones contributivas, y un reordenamiento de la batería de programas existente que permita priorizar los recursos económicos entre las políticas no solo urgentes, sino de mayor impacto para la superación de la pobreza.

Referencias

- Contraloría General de la República. 2021a. Memoria Anual 2019. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. 2021b. Sistema de consultas del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>
- DESAF. 2020a. Cronograma de metas e inversión CEN-CINAI 2020. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://fodesaf.go.cr>
- DESAF. 2020b. Informes trimestrales de ejecución IMAS 2020. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://fodesaf.go.cr>
- DESAF. 2020c. Informes trimestrales de ejecución comedores escolares (PANEA) 2020. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://fodesaf.go.cr>
- DESAF. 2020d. Convenio CNP-MTSS DESAF 2020 Bodegas. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://fodesaf.go.cr>
- DESAF. 2021. Liquidación Presupuestaria del FODESAF al 31 de diciembre de 2020. San José, Costa Rica: DESAF. Disponible en: <https://fodesaf.go.cr>
- Fernández, Sergio, Amparo Pacheco, Pablo Sauma y Juan Diego Trejos. 2020. Capítulo 6: Recomendaciones para revitalizar la política social selectiva. En: *Pensar con sentido práctico: un enfoque de resolución a problemas estratégicos del desarrollo nacional*. Editor: Jorge Vargas Cullell. San José, Costa Rica.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 2020. *Estimación de los Efectos del Covid-19 sobre la Economía Costarricense*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Tomado de: http://iice.ucr.ac.cr/conferencia_prensa/Covid%20IICE%20V5-final.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2020. *Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020. Resultados Generales*. San José, Costa Rica.
- Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2020. *Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2020. San José: Programa Estado de la Nación.
- Mata, Catherine. 2015. *Efecto real y potencial del FODESAF en el combate a la pobreza*. Informe preparado para el Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). 2021. Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. Plan Proteger. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación (PEN). 2020. *Capítulo 08: Balance 2020 Equidad e Integración Social*. Informe Estado de la Nación 2020. San José: Programa Estado de la Nación.

Trejos, Juan Diego. 2013. *Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal*. Informe preparado para el Decimonoveno Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Anexo Estadístico

Cuadro 1A

Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Público Social, total y por habitante. 1980 – 2020

Año	Inversión Social Pública Total (ISPT)			Inversión Social Pública por habitante (ISPH)			Prioridad del GPST	
	Monto ¹	Índice	Tasa var.	Monto ²	Índice	Tasa var.	% PIB	% GGG ³
1980	510,9	100,0		244,0	100,0		17,6	72,0
1981	420,9	82,4	-17,6	227,8	93,4	-6,6	15,4	77,1
1982	400,7	78,4	-4,8	192,5	78,9	-15,5	12,7	76,3
1983	514,3	100,7	28,4	205,3	84,1	6,6	14,9	65,8
1984	480,6	94,1	-6,6	186,7	76,5	-9,0	14,0	65,1
1985	494,2	96,7	2,8	186,8	76,5	0,0	14,7	70,0
1986	568,8	111,3	15,1	208,7	85,5	11,7	16,0	72,8
1987	588,4	115,2	3,4	209,8	86,0	0,6	15,1	75,4
1988	556,5	108,9	-5,4	193,3	79,2	-7,9	14,2	69,2
1989	581,0	113,7	4,4	196,6	80,6	1,7	15,6	69,4
1990	522,4	102,3	-10,1	172,5	70,7	-12,3	14,9	67,0
1991	551,5	108,0	5,6	177,8	72,9	3,1	14,1	65,0
1992	612,0	119,8	11,0	193,0	79,1	8,5	13,9	67,2
1993	652,1	127,6	6,6	201,3	82,5	4,3	14,9	69,6
1994	670,8	131,3	2,9	201,2	82,4	0,0	15,6	61,8
1995	641,4	125,5	-4,4	187,1	76,7	-7,0	14,5	62,4
1996	701,8	137,4	9,4	199,3	81,7	6,5	16,0	64,5
1997	769,5	150,6	9,6	213,1	87,3	6,9	16,2	69,8
1998	783,8	153,4	1,9	211,9	86,8	-0,6	16,4	71,3
1999	778,2	152,3	-0,7	205,5	84,2	-3,0	16,6	66,6
2000	803,1	157,2	3,2	207,4	85,0	0,9	17,4	70,6
2001	839,4	164,3	4,5	212,3	87,0	2,4	18,1	70,1
2002	873,0	170,9	4,0	217,0	88,9	2,2	18,9	72,2
2003	891,8	174,5	2,1	218,2	89,4	0,6	18,7	73,9
2004	885,7	173,4	-0,7	213,3	87,4	-2,3	17,7	74,0
2005	892,5	174,7	0,8	211,7	86,8	-0,7	17,1	73,2
2006	922,9	180,6	3,4	215,7	88,4	1,9	16,7	74,5
2007	987,6	193,3	7,0	227,5	93,2	5,5	16,9	75,8
2008	1 076,0	210,6	8,9	244,3	100,1	7,4	18,6	78,5
2009	1 123,2	219,8	4,4	251,3	103,0	2,9	21,2	81,5
2010	1 133,7	221,9	0,9	250,1	102,5	-0,5	21,7	80,9
2011	1 114,6	218,2	-1,7	242,7	99,5	-2,9	21,5	81,3
2012	1 159,8	227,0	4,1	249,3	102,2	2,7	21,9	81,8
2013	1 199,9	234,8	3,5	254,6	104,3	2,1	22,4	80,7
2014	1 226,7	240,1	2,2	257,0	105,3	1,0	22,1	80,3
2015	1 290,2	252,5	5,2	267,0	109,4	3,9	22,6	81,3
2016	1 346,3	263,5	4,4	275,3	112,8	3,1	22,7	80,6
2017	1 404,4	274,9	4,3	283,9	116,3	3,1	22,7	80,4
2018	1 442,5	282,3	2,7	288,3	118,1	1,6	23,0	79,8
2019	1 493,6	292,4	3,5	295,3	121,0	2,4	23,5	78,5
2020	1 478,4	289,4	-1,0	289,2	118,5	-2,1	24,5	73,8

1/ En miles de millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ GGG: gasto consolidado del gobierno general.

Fuente: Cálculos del autor con base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR y el INEC.

Cuadro 2A

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en Servicios de Salud. 2016 - 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
ISP Total en Servicios de Salud ¹	343 164,2	349 544,6	362 936,0	373 580,9	391 186,6
Variación relativa anual	3,7	1,9	3,8	2,9	4,7
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	5,8	5,7	5,8	5,9	6,5
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	20,5	20,0	20,1	19,6	19,5
Social (% de la Inversión Social Pública)	26,6	26,1	26,3	26,2	26,7
Estructura relativa					
Servicios de Salud Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salud Pública	3,9	3,7	3,6	3,6	3,5
Atención Primaria	20,6	20,8	20,7	20,7	20,8
Atención Curativa	73,3	73,3	73,4	73,2	73,5
Consulta Médica	20,5	20,6	20,6	20,5	20,9
Hospitalización	52,8	52,7	52,8	52,6	52,6
Red de Cuido (CEN-CINAL)	2,3	2,3	2,3	2,5	2,2
ISP por habitante en Servicios de Salud ²	70 171,3	70 650,9	72 537,8	73 859,3	76 534,6
Variación relativa anual	2,5	0,7	2,7	1,8	3,6
Variación relativa anual ³					
Servicios de Salud Totales	2,5	0,7	2,7	1,8	3,6
Salud Pública	1,4	-3,7	-0,0	2,1	0,1
Atención Primaria	2,4	1,5	2,5	1,8	3,8
Atención Curativa	2,5	0,7	2,9	1,4	4,1
Consulta Médica	7,4	1,4	2,8	1,2	5,5
Hospitalización	0,7	0,4	2,9	1,5	3,6
Red de Cuido (CEN-CINAL)	4,1	-0,1	2,6	13,7	-8,1

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ De la inversión social real en salud por habitante.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A3

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en Servicios de Protección Social. 2016 - 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
ISP Total en Protección Social ¹	372 155,7	387 174,6	405 981,2	439 362,7	481 995,8
Variación relativa anual	4,7	4,0	4,9	8,2	9,7
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	6,3	6,3	6,5	6,9	8,0
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	22,3	22,2	22,5	23,1	24,1
Social (% de la Inversión Social Pública)	28,8	28,9	29,5	30,8	32,9
Estructura relativa					
Servicios de Protección Social Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pensiones	85,6	85,6	85,9	85,8	79,7
Contributivas	78,5	78,7	79,3	79,5	73,6
Seguro IVM-CCSS	37,8	38,5	39,7	39,0	37,7
Presupuesto Nacional	40,7	40,2	39,6	40,5	35,9
No Contributivas-CCSS	7,1	6,9	6,6	6,3	6,1
Apoyo Grupos Vulnerables	14,4	14,4	14,1	14,2	20,3
ISP por habitante en Protección Social ²	76 099,6	78 256,8	81 141,0	86 864,8	94 301,2
Variación relativa anual	3,4	2,8	3,7	7,1	8,6
Variación relativa anual ³					
Servicios de Protección Social Totales	3,4	2,8	3,7	7,1	8,6
Pensiones	3,2	2,8	4,1	6,9	0,9
Contributivas	3,1	3,1	4,5	7,3	0,6
Seguro IVM-CCSS	5,3	4,8	7,0	5,0	5,0
Presupuesto Nacional	1,1	1,5	2,0	9,6	-3,7
No Contributivas-CCSS	4,9	-0,7	-0,6	2,7	4,2
Apoyo Grupos Vulnerables	4,5	3,3	1,5	7,9	55,0

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ De la inversión social real en salud por habitante.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A4

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en Servicios Educativos. 2016 - 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
ISP Total en Servicios Educativos ¹	441 387,2	458 865,6	457 350,6	455 776,5	441 909,5
Variación relativa anual	4,9	4,0	-0,3	-0,3	-3,0
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	7,4	7,4	7,3	7,2	7,3
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	26,4	26,3	25,3	23,9	22,1
Social (% de la Inversión Social Pública)	34,2	34,3	33,2	31,9	30,1
Estructura relativa					
Servicios Educativos Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación General	63,1	62,7	61,6	61,1	62,2
Preescolar	5,9	6,1	6,9	6,5	6,4
Primaria	24,8	24,1	22,6	22,6	23,0
Secundaria	22,8	22,6	22,1	22,0	22,6
Otra modalidad	9,6	9,9	10,0	10,0	10,2
Educación postsecundaria	23,9	24,0	23,8	23,5	23,0
Parauniversitaria	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Universitaria	23,6	23,7	23,5	23,3	22,7
Formación Profesional (INA)	3,8	3,7	3,9	4,0	4,2
Incentivos para estudiar	9,2	9,5	10,7	11,4	10,6
Comedor Escolar	3,5	3,5	4,3	4,7	4,8
Transporte Estudiantil	1,2	1,4	1,5	1,5	0,8
Becas y TMC	4,5	4,6	5,0	5,2	5,0
ISP por habitante en Servicios Educativos ²	90 256,2	92 747,2	91 407,9	90 109,9	86 458,4
Variación relativa anual	3,7	2,8	-1,4	-1,4	-4,1
Variación relativa anual ³					
Servicios Educativos Totales	3,7	2,8	-1,4	-1,4	-4,1
Educación General	1,4	2,1	-3,2	-2,3	-2,2
Preescolar	-0,3	6,4	12,0	-7,6	-4,8
Primaria	-0,3	-0,2	-7,4	-1,3	-2,5
Secundaria	1,7	1,8	-3,6	-2,0	-1,5
Otra modalidad	6,2	6,3	-1,3	-1,5	-1,7
Educación postsecundaria	9,4	3,2	-2,4	-2,4	-6,3
Parauniversitaria	8,0	1,5	-7,5	3,4	-11,3
Universitaria	9,4	3,3	-2,3	-2,4	-6,3
Formación Profesional (INA)	4,7	0,6	1,9	1,6	2,0
Incentivos para estudiar	5,2	6,8	11,0	4,8	-11,1
Comedor Escolar	8,6	4,1	20,2	8,2	-1,3
Transporte Estudiantil	-5,3	18,7	2,2	3,7	-51,5
Becas y TMC	5,9	5,6	6,7	2,1	-8,0

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ De la inversión social real en salud por habitante.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Cuadro A5

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública (ISP) en Servicios de Vivienda y Territorio y Servicios Culturales y Recreativos. 2016 - 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
ISP Total en Servicios de Vivienda y Territorio ¹	125 726,1	132 651,6	141 254,6	148 535,0	143 629,6
Variación relativa anual	6,6	5,5	6,5	5,2	-3,3
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	2,1	2,1	2,3	2,3	2,4
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	7,5	7,6	7,8	7,8	7,2
Social (% de la Inversión Social Pública)	9,7	9,9	10,3	10,4	9,8
Estructura relativa					
Servicios de Vivienda y Territorio Totales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios de Vivienda	18,0	15,5	15,5	17,6	17,5
Suministro Agua	21,5	22,1	19,8	19,9	20,8
Servicios Municipales	60,6	62,4	64,6	62,5	61,7
ISP por habitante en Vivienda y Territorio ²	25 708,9	26 811,9	28 231,7	29 366,3	28 100,7
Variación relativa anual	5,4	4,3	5,3	4,0	-4,3
Variación relativa anual ³					
Servicios de Vivienda	5,4	4,3	5,3	4,0	-4,3
Servicios de Vivienda	8,8	-10,2	5,6	18,0	-5,1
Suministro Agua	-1,4	7,5	-5,7	4,5	-0,1
Servicios Municipales	7,0	7,4	9,1	0,5	-5,4
ISP Total en Servicios de Cultura y Recreación ¹	9 472,1	11 027,2	9 981,2	9 761,9	8 357,5
Variación relativa anual	-3,6	16,4	-9,5	-2,2	-14,4
Prioridades					
Macroeconómica (% del PIB)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Fiscal (% del gasto del Gobierno General)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4
Social (% de la Inversión Social Pública)	0,7	0,8	0,7	0,7	0,6
ISP por habitante en Cultura y Recreación ²	1 936,9	2 228,8	1 994,9	1 930,0	1 635,1
Variación relativa anual	-4,7	15,1	-10,5	-3,3	-15,3

1/ En millones de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

2/ En de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

3/ De la inversión social real en salud por habitante.

Fuente: estimaciones de los autores con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.